

## HELEN ROHTMETS-AASA

Eesti Vabariigi sisserändepoliitika  
aastatel 1920–1923





## **HELEN ROHTMETS-AASA**

Eesti Vabariigi sisserändepoliitika  
aastatel 1920–1923



Tartu Ülikooli ajaloo ja arheoloogia instituut, Tartu, Eesti.

Väitekirj on filosoofiadoktori kraadi saamiseks kaitsmisele suunatud Tartu Ülikooli filosoofiateaduskonna ajaloo ja arheoloogia instituudi nõukogu otsusega 3. detsembril 2013. a.

Juhendajad: prof. Eero Medijainen

Oponent: dots., PhD Kari Alenius (Oulu Ülikool)

Doktoritöö kaitsmine toimub 7. veebruaril 2014. aastal kell 16.15 Tartu Ülikooli senati saalis, Ülikooli 18–204, Tartu.

ISSN 1406–443X

ISBN 978–9949–32–479–8 (trükis)

ISBN 978–9949–32–480–4 (pdf)

Autoriõigus: Helen Rohtmets-Aasa, 2014

Tartu Ülikooli Kirjastus  
[www.tyk.ee](http://www.tyk.ee)

## SISUKORD

|  |     |
|--|-----|
| 1. SISSEJUHATUS .....  | 7   |
| 2. KESKSED MÕISTED .....   | 11  |
| 2.1. Migratsioon ehk ränne .....                                       | 11  |
| 2.2. Tagasiränne .....   | 13  |
| 2.3. Põgenik ehk pagulane .....  | 15  |
| 2.4. Vähemusrahvus .....   | 17  |
| 3. HISTORIOGRAAFIA JA ALLIKALINE BAAS .....                            | 19  |
| 4. SISSERÄNDEPOLIITIKA ÕIGUSLIK JA INSTITUTIONAALNE<br>RAAMISTIK ..... | 25  |
| 5. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEKOHAD JA AJALOOLINE<br>KONTEKST .....        | 38  |
| 5.1. Massilised rändevood .....  | 38  |
| 5.2. Sisserändekontrolli juurutamine .....                             | 39  |
| 5.3. Sisserändekontroll „rahvustumisprotsesside” hoovana .....         | 41  |
| PUBLIKATSIOONID .....  | 47  |
| JÄRELDUSED JA ARUTELU .....  | 136 |
| KOKKUVÕTE .....  | 149 |
| KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS .....                                   | 151 |
| SUMMARY: Immigration Policy of the Republic of Estonia in 1920–1923    | 158 |
| ELULOOKIRJELDUS .....  | 161 |

## VÄITEKIRJAGA SEOTUD PUBLIKATSIOONID

- I. **Rohtmets, Helen**, “Suletud ukсед: Eesti Vabariigi sisserrändepoliitika 1920. aastatel”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2013), 55–78.
- II. **Rohtmets, Helen**, “The Repatriation of Estonians from Soviet Russia in 1920–1923: a Test of Estonian Citizenship and Immigration Policy”, *Journal of Baltic Studies*, 42: 2 (2011), 169–187.
- III. **Rohtmets, Helen**, “The Significance of Ethnicity in the Estonian Return Migration Policy of the Early 1920s”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 40: 6 (2012), 895–908.
- IV. **Rohtmets, Helen**, “Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2010), 37–57.

## I. SISSEJUHATUS

Läbi ajaloo on sõjaliste konfliktidega kaasnenud suuremad või väiksemad migratsioonilained. Esimese maailmasõja mõju rände katalüsaatorina on selles kontekstis pretsedenditu, ja seda mitte ainult seetõttu, et suure sõja tandritelt lahkus konflikti kestel miljoneid sõjapõgenikke. Maailmasõja otsest mõju võib näha ka rahu sõlmimise järgsel ajastul vallandunud rändeliikumistes, kui piiride ümberjoonestamine Euroopas lükkas koju tagasipöörduvate sõdurite, sõjapõgenike ja sõjavangide kõrval liikvele miljoneid ümberasujaid. Tuleb silmas pidada, et maailmasõja keerises lagunes Euroopas kolm impeeriumi ja tekkis tosinkond uut rahvusriiki, mille piiridesse jäänud endistest impeeriumiasukatest otsustasid paljud asuda oma senisest elukohast ümber riiki, mille enamusrahvusega sidus neid etniline, keeleline või kultuuriline side.

Esimese maailmasõja ajal valla pääsenud ja selle lõppedes võimendunud „rahvaste rändamine” ei jätnud puudutamata Vene tsaariimpeeriumi varemeile kerkinud Eesti Vabariiki. Eesti aladelt lahkus maailmasõja kestel ning 1918. aasta lõpul puhkenud Vabadussõja aastatel tuhandeid inimesi, kes otsisid rahu saabudes võimalust koju tagasi pöörduda. Veelgi enam oli naasta soovinute seas aga isikuid, kes olid Vene impeeriumi endistest Eesti- ja Liivimaa kubermangudest lahkunud juba aastakümneid enne suure sõja puhkemist. Eesti aladelt pärit isikute arvu, kes viibisid Vabadussõja lõppedes väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi, võib hinnata ligikaudu 230 000–240 000 inimesele. See oli noore riigi veidi enam kui ühe miljoni inimeseni küündinud rahvaarvu silmas pidades üsnagi tähelepanuväärne number.

Kodumaale naasta soovinud isikute tagasirände korraldamine, millega äsja sõjast väljunud Eesti riigi noorel ja kogenematul võimueliidil tuli 1920. aasta kevadel kibekiiresti tegelema asuda, oli kahtlemata äärmiselt oluline ülesanne – Eesti aladelt pärit emigrandid kujutasid endast potentsiaalseid Eesti Vabariigi kodanikke. Tagasirände tihe seos kodakondsusega tõstis päevakorda vajaduse rändeevoogu kontrollida, et teisel pool piiri kodakondsustunnistuse saanute sekka ei sattuks riigivaenulikke isikuid ega õnnekütte, kellel puudus Eesti riigi territooriumiga varasem side. Seos kodakondsusega muutis tagasirände korraldamise osaks Eesti riigi rajamise protsessist – kuuludes „Eesti rahva” hulka selle juriidilises tähenduses said kodanikena Eestisse naasnud isikutest ühtlasi kõrgeima riigivõimu kandjad.<sup>1</sup>

Eesti riigi ülesehitusprotsessiga võib seostada ka teiste riikide kodanike sisserände kontrollimist ja tõkestamist. Tõsistes ülesehitus- ja majandusraskustes vaevelnud Eesti Vabariigis seoti välismaalaspoliitika elluviimine 1920. aastate alguses tihedalt püüdlustega tagada riigi majanduslikku ja poliitilist stabiilsust.

---

<sup>1</sup> 1920. aasta suvel vastu võetud Eesti Vabariigi esimeses põhiseaduses sätestati, et kõrgeim riigivõim demokraatlikus Eestis kuulub riigi rahvale. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus, *Riigi Teataja* (edaspidi *RT*), 113/114 (1920), 243.

Eesti riigi loomisaega käsitlevates uurimustes ei ole Eesti Vabariigi sisse-rändepoliitika vormumine ega selle seos Eesti kodanikkonna kujunemisega pälvinud tänaseni suuremat tähelepanu. Käesoleva väitekirja eesmärk on asuda selle lünga täitmisele ning anda esimene põhjalikum ülevaade Eesti Vabariigi 1920. aastate alguses elluviidud sisse-rändepoliitikast, sidudes selle erinevaid tahke teiste toonaste poliitikavaldkondadega ja riigi rajamise protsessiga laiemalt. Tuleb siiski märkida, et käesolev väitekiri ei pretendeeri kõikehõlmava ülevaate andmisele Eesti 1920. aastate rändeajaloost, vaid seab tulipunkti sisse-rändeprotsessi riikliku suunamise, kontrollimise ja reguleerimisega seondunud problemaatika. Teisisõnu, rändeküsimusi käsitletakse Eesti toonaste võimuesindajate lähtepunktist. Seetõttu on põhjusi, mis ajendasid pikemat aega võõrsil viibinud isikuid Vabadussõja lõppedes Eestisse naasma, käesolevas väitekirjas puudutatud vaid põgusalt.

Kokkuvõetult võib välja tuua kolm küsimust, millele väitekirjas vastuseid otsitakse. Esiteks, kuidas sisse-rändeprotsessi korraldati ja milliste probleemidega Eesti võimuesindajad selle käigus silmitsi seisis. Teiseks, millistest asjaoludest ja põhimõtetest juhendasid Eesti ametnikud ja poliitikud sisse-rändetsuste sisulisel langetamisel. Ning kolmandaks, kuivõrd erines sisse-rännet kureerinud ametnike ja poliitikute suhtumine eestlaste ja mitte-eestlaste sisse-rändesse.

Olulise aspektina on uurimuses arvesse võetud rahvusvahelist tausta – Esimese maailmasõja järel Euroopa riikide sisse-rändepoliitikas tooni andnud suhtumiste selgitamine loob võimaluse asetada Eestis rakendatud rändepoliitika laiemasse rahvusvahelisse konteksti.

Väitekirja ajaline raam on piiritletud aastatega 1920–1923, suunates uurimuse raskuskeskme Eesti Vabariigi sisse-rändepoliitika analüüsimisele Vabadussõjale vahetult järgnenud perioodil. Põhjusi selliseks piiritlemiseks on mitu. Esiteks ei kuulunud sisse- ja väljarände kontrollimine Eesti riikliku iseseisvuse väljakuulutamisele järgnenud üheksa kuu jooksul Eesti ametnike, vaid Saksa okupatsioonivõimude kompetentsi, kelle tegevus rände kureerimisel on teema, mis vajab kindlasti põhjalikke eriuurimusi. Teiseks võib just Vabadussõja lõppu ja üleminekut rahuaegsele elukorraldusele käsitleda lähtepunktina, mis avas Eesti võimuesindajatele võimaluse asuda tõsisemalt tegelema riigi ülesehitustööga. Sisse-rändetsuste langetamise said Eesti tsiviilasutused sõjaväevõimudelt täielikult üle võtta alles pärast Tartu rahulepingu sõlmimist. Sõjategevuse lõpp lõi Nõukogude Venemaal viibinud Eesti sõjapõgenikele ja emigrantidele tegeliku võimaluse Eestisse naasta ning ergutas tagasirännet mujalt Euroopast, kust Eestisse saabunute ridasid täiendasid 1920. aastate alguses teiste riikide kodanikest majandusmigrandid.

Uurimuse ajalise raamistiku lõppu tähistavat 1923. aastat saab käsitleda rajajoonena, mille järgselt asendus Eesti Vabariigi esimesi rahuaastaid ilmestanud ulatuslik „rahvaste rändamine” oluliselt „argisemate” rändeliikumistega. 1923. aastal sai ümber aeg, mis oli ette nähtud Eesti kodakondsust opteerinud isikutele N. Venemaalt lahkumiseks. Ehkki Lääneriikidest naasta soovinud emigrantide tagasipöördumisvõimalusi konkreetse tähtajaga ei kitsendatud, oli sõjajärgne



rändevool, mis tõi lühikese aja vältel Eestisse tagasi kümneid tuhandeid inimesi, 1923. aasta lõpuks märkimisväärselt kokku kuivanud. 1920. aastate keskel kuulusid Eesti piiri ületanud isikute sekka tavapäraselt eelkõige Eestis kohapeal välispassiga varustatud Eesti kodanikud ning Eestisse reisinud teiste riikide kodanikest välismaalased. Paika oli loksumas süsteem, kuidas ja millistel alustel korraldada Eestisse sisse rännata soovinud isikute taustakontrolli. Nii võibki vaadeldavat ajastut käsitleda mitte ainult Eesti sisserändepoliitika kujunemis-perioodina, vaid ühe olulisema ajajärguna Eesti kahe maailmasõja vahelise perioodi rändeajaloos. See oli ajastu, mil sisserändajate voog paisus väga lühikese aja vältel erakordselt suureks ning langetatud sisserändeotsustel oli Eesti riigi edasise arengu seisukohalt äärmiselt oluline kaal.

Väitekirja koosneb neljast artiklist. Neist esimeses võetakse lähema vaatluse alla Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastate esimesel poolel Eestisse elama asuda soovinud ja riigist tööpaika otsinud mittekodanike suhtes. Eraldi tähelepanu pööratakse Eestist varjupaika otsinud Vene pagulaste olukorrale ja rändevõimalustele. Andes ülevaate Eesti võimuesindajate suhtumisest välismaalaste sisserändesse, analüüsitakse artiklis ühtlasi põhjusi, mis võisid ajendada Eesti toonaseid ametnikke ja poliitikuid seadma teiste riikide kodanike ning Vene põgenike Eestisse sisenemisele ja Eestis peatumisele 1920. aastate alguses karme piiranguid. Paralleelselt Eesti Vabariigi sisserändepoliitikas valitsenud trendide tutvustamisele otsitakse artiklis vastust küsimusele, kuidas asetub Eesti näide mujal Euroopas rakendatud sisserände- ja pagulaspoliitikate üldisesse mustrisse.

Väitekirja teises artiklis võetakse vaatluse alla N. Venemaalt Eestisse naasta soovinud emigrantide tagasirände korraldamisega seondunud probleemistik. Tagasirände idapiiri tagant väärib erilist tähelepanu, sest nn opteerimisliikumine puudutas otseselt või kaudselt kõige arvukamat Eesti emigrantide rühma – Tartu rahulepingu sõlmimise järel teisel pool idapiiri viibinud Eesti päritolu isikute arvu võib hinnata ligikaudu 215 000 inimesele, kellest moodustasid ülekaaluka enamuse enne Esimese maailmasõja puhkemist Vene tsaaririigi teistesse osadesse lahkunud isikud. Avalduse Eesti kodakondsuse saamiseks ja Eestisse naasmiseks esitasid neist enam kui 100 000 isikut, kellele lisaks ootasid 1920. aastate alguses võimalust Eestisse tagasi rännata tuhanded Eestist pärit sõja-põgenikud ja -vangid. Artikli tulipunktis on Vabadussõja lõppedes N. Venemaal viibinud emigrantide tagasirände kureerimisel esile kerkinud korralduslikud probleemid ning raskused, millega noore Eesti riigi võimuesindajatel tuli kümnete tuhandete optantide vastuvõtmisel silmitsi seista. Ülevaade antakse opteerimisprotsessi käigust, põhjustest, mis ajendasid emigrante N. Venemaalt lahkuma, ning Eestis valitsenud majandusliku ja poliitilise olukorra mõjust N. Venemaal viibinud isikute tagasirändevõimalustele.

Kolmandas artiklis suunatakse põhitähelepanu küsimusele, kuidas mõjutas 1920. aastate alguses Eestisse tagasi rännata soovinud emigrantide naasmis-võimalusi nende etniline kuuluvus. Püütakse selgitada, miks pöörati 1920. aastate alguses naasmisluba taotlenud mitte-eestlaste taustakontrollile teravdatud tähelepanu, ning analüüsitakse, kuidas erines sisserännet kureerinud ametnike

suhtumine eestlaste ja mitte-eestlaste tagasirändesse. Mitte-eestlaste sisse-  
rändest ajendatud meeolude ilmestamiseks tutvustatakse artiklis Eesti toona-  
ses ajakirjanduses ilmunud rändeteemalisi seisukohavõtte. Vaatluse alla võe-  
takse suhtumised kolme, ka Eesti vähemuspoliitika kontekstis enim tähelepanu  
pälvinud rahvusrühma esindajate – baltisakslaste, juutide ja venelaste naas-  
misesse, ning selgitatakse nende suhtumiste kujunemise tagamaid.

Väitekirja neljandas artiklis käsitletakse lähemalt baltisaksa emigrantide suu-  
nalist kodakondsus- ja tagasirändepoliitikat. Ehkki artiklil on sisulisi kattuvusi  
väitekirja kolmandas artiklis sisalduva baltisaksa emigrantide tagasirändetema-  
tikat käsitleva osaga, avatakse artiklis väitekirja tulemuste seisukohalt veel üks  
oluline lisatahk – baltisaksa ringkondades vägagi mõjuka isiku kaasuse põhjal  
näidatakse, kuidas Eestist pärit, kuid riigivõimude otsusel riigivastaseks tunnis-  
tatud emigrandil ei õnnestunud hoolimata pikki aastaid kestnud kohtuvaidlustest  
ja kõikvõimalike juriidiliste hoobade kasutamisest saada Eesti kodakondsust.  
Samuti on artiklis põhjalikumalt käsitletud Eesti iseseisvumise eel ja järel balti-  
sakslaste seas levinud poliitilisi dilemmasid ning avatud eestlaste ja balti-  
sakslaste vaheliste suhete kujunemise tagamaid.

## 2. KESKSED MÕISTED

### 2.1. Migratsioon ehk ränne

Migratsiooni defineeringutes on kesksel kohal ruum ja ümberpaigutumine selles ruumis. Siiski ei ole otstarbekas käsitleda rändena igasugust ruumis liikumist. Igapäevase või -nädalase pendelrände, reisimise või hooajatöödel käimise kirjeldamiseks sobib kasutada pigem mõistet mobiilsus. Rändeks muudab liikumise püsiv asupaigavahetus, mille tulemusena muutub kogu rändaja senine tegevuskeskkond (elukoht, töökoht, kool, pood, kust tehakse igapäevaseid sisseoste jne). Nii võibki rändajatena käsitleda eelkõige neid isikuid, kes suunduvad püsivalt elama oma koduriigi teistesse osadesse (riigisisene ränne) või asuvad ümber mõnda teise riiki (rahvusvaheline ränne). On erinevaid nägemusi, kui pikalt peaks kestma eemalviibimine, et seda võiks lugeda „püsivaks” elukohamuutuseks, kuid üldjuhul on seda piiritletud vähemalt ühe aastaga.<sup>2</sup> Käesolevas töös juhendatakse eeltoodud arusaamast, käsitledes sisse- ja tagasirändena liikumist, mille eesmärk on riigis pikemalt peatuda (taotleda elamis- ja tööluba) või asuda sinna alaliselt elama.

Lisaks riigisisesele ja rahvusvahelisele rändele (sõltuvalt sellest, milliseid piire rändajad ületavad) võib migratsiooni liigitada piiriületuse suunast lähtuvalt sisse- või väljarändeks ning jagada sisserände omakorda seaduslikuks ja ebaseaduslikuks. Kuid sisserände liigitamisega võib minna veelgi kaugemale, eristades sisserändajate hulgas omaette rühmana tagasirändajaid (vt alapeatükk 2.2), põgenikke (vt alapeatükk 2.3), ümberasujaid (vt alapeatükk 5.2) ning riiki elama asuda soovivaid teiste riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Sellisest liigitusest lähtutakse ka käesolevas väitekirjas.

Defineerimisküsimuste kõrval on migratsiooniuuringutes olulisel kohal püüdlused rändeprotsesse seletada. Rändeliikumisi suunavate ajendite väljaselgitamine võib aga osutada oodatust keerulisemaks. Ühtset teooriat, mis aitaks inimeste migratsioonikäitumist mõista ja ette ennustada, ei ole tänaseni suudetud välja töötada ning tõenäoliselt ei ole sellise teooria väljatöötamine ka võimalik. Nii võibki arvukaid makro- ja mikrotasandi teooriaid ja mudeleid, mille autorid on kasutanud inimeste rändekäitumise uurimiseks ja seletamiseks väga erinevaid lähenemisviise ning meetodeid, käsitleda eelkõige „mosaiigikildudena”, millest igaüks lisab rände kui äärmiselt keeruka ja mitmetahulise protsessi mõistmiseks olulisi lisanüansse. Teooriaid, mille kohaselt suunavad inimekäitumist eelkõige välised tegurid, ning sellele vastanduvat arusaama, et rändetsuse langetamine põhineb eelkõige isiku vabal tahtel, täiendavad arvukad vahemudelid, kus väline suunatus ja vaba tahe on erinevates vormides kombineeritud. Tuleb arvestada, et lisaks inimeste rändekäitumist määravatele välis-tele teguritele (elukeskkond, kliima, rahvastikutihedus, sissetuleku suurus, valitsev poliitiline olukord jne) sõltub iga konkreetse isiku langetatud rändetsus

---

<sup>2</sup> Vt John Robert Weeks, *Population: an Introduction to Concepts and Issues* (Belmont: Wadsworth Thomson Learning, 1999), 233–234.

tema isiklikust taustast (haridusest, sotsiaalsest staatusest, maailmavaatest, uskumusest jne), mis määrab omakorda, kuidas isik teda ümbritsevaid tingimusi tajub ning kuidas ta otsustab neile reageerida.<sup>3</sup>

Objektiivsete ja subjektiivsete ajendite põimumine rändeotsuste langetamisel muudab sageli keeruliseks ka vabatahtliku ja sunniviisilise migratsiooni eristamise. Kui jätta kõrvale sellised migratsiooniprotsessid, kus lahkumist oma senisest elupaigast võib käsitleda kui „elu ja surma küsimust” (nt pagemine looduskatastroofi või genotsiidi eest), ning olukorrad, kus isiku vaba tahte puudumist ei saa vaidlustada (nt orjakaubandus, sunnitud ümberasustamine, riigist pagendamine, sunnitöölaagrisse saatmine jne), on enamikul juhtudel väljarände peamist ajendit väga keeruline või koguni võimatu välja selgitada. Kodumaal rõhutamise alla langenud isikuil on sageli valikuvõimalus otsustada, kas lahkuda, ja mis veelgi olulisem – kuhu lahkuda, sidudes rändeotsuse langetamisel poliitilised motiivid majanduslike kaalutlustega. Samuti säilib valik, kas riskida ja jääda paigale (ja võtta konfliktist osa) või riigist pageda sageli neilegi isikutele, kelle kodumaad rebestab sõda. Sugugi lihtsam ei ole liigitada rännet selgelt vabatahtlikuks. Nii ei pruugi näiteks esmapilgul isiku enda vabast tahtest ajendatud tööranne olla vabatahtlik juhul, kui rändajal on oma koduriigis valitseva olukorra tõttu keeruline pääseda teatud ametikohale või kui ta suunatakse asutuses toimunud struktuurimuutuste tulemusena tööle teisele poole riigipiiri.<sup>4</sup>

Samuti tuleb rahvusvahelise rände kontekstis silmas pidada, et inimeste endi rändekäitumist ajendavad põhjused on vaid mündi üks külg. Arvestada tuleb, et riigipiire ületaval rändajatel on enamasti vastas sihtriikide ametivõimud, kes soovivad nende sisenemist kontrollida ning otsustada, kellele saabunutest anda luba riigis peatumiseks. Riigivõimud juhinduvad taolises otsustusprotsessis erinevatest kaalutlustest, nagu näiteks riigis valitsevast poliitilisest olukorrast, ideoloogilistest vaatepunktidest ning sisserände võimalikest mõjudest riigi majandusele. Olulised selles kontekstis on nii geograafiline ruum, kus rändeliikumised aset leiavad, kui ka konkreetsele ajastule iseloomulikud tavad ja suhtumised. Sellest tulenevalt on ka käesolevas uurimistöös eraldi tähelepanu pööratud küsimusele, millistest ajenditest lähtuvalt asuti Esimese maailmasõja järgses Euroopas sisserännet kontrollima ning piirama (vt alapeatükk 5.2).

---

<sup>3</sup> Vt erinevate rändeteooriate kohta lähemalt Hill Kulu, “Suundumisi rändeuuringute metodoloogias: determinismist voluntarismi”, *Inimesed, ühiskond ja ruumid: Inimgeograafia Eestis*, toim. Jussi S. Jauhiainen ja Hill Kulu (Tartu: Tartu Ülikool, 2000), 63–76; vt ka Weeks, *Population*, 246–248.

<sup>4</sup> Vt Jan Lucassen; Leo Lucassen, “Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives”, *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, eds. Jan Lucassen and Leo Lucassen (Bern: Peter Lang, 2005), 11–17; *Introducing Human Geographies*, eds. Paul Cloke et al (London: Hodder Arnold, 2005), 511–512; vt ka Aivar Jürgenson, “Vabatahtliku ja sunniviisilise migratsiooni dihhotoomiast migratsiooni makro- ning mikroteooriate taustal”, *Acta Historica Tallinnensia*, 13 (2008), 92–117.

## 2.2. Tagasiränne

Nagu johtub sõnast endast, tähendab tagasiränne naasmist paika, millega isikul on olemas mingi varasem side – näiteks kohta, kus tagasirändaja on sündinud või kus ta ise või tema vanemad on varem (alaliselt) elanud. Ajal, mil riigi kodanikkond on alles kujunemas, annab sellise sideme olemasolu isikule sageli õiguse uue riigi kodakondsusele. Eesti Vabariigis tunnistati Eesti aladelt pärit endise Vene tsaaririigi alamad uue riigi kodanikeks, kuid kodakondsusseaduse vastuvõtmise hetkel (4.12.1918) Eestist eemalviibinud isikutele ei laienenud kodakondsusõigused automaatselt – kodakondsustunnistust ja tagasi-pöördumisluba tuli Eesti välisesinduste kaudu eraldi taotleda.

Sõltuvalt sellest, milliste õigusaktide alusel tagasirännet reguleeriti ning millistele tingimustele pidi isik vastama, et võimuesindajad tema naasmis- ja kodakondsusõigust tunnistaksid, võib 1920. aastatel Eestisse tagasi rännata soovinud isikud jaotada tinglikult kolme rühma.

Neist esimesse kuulusid Vabadussõja lõppedes N. Venemaal viibinud Eestist pärit sõjapõgenikud ja -vangid, kelle tagasitulekule pani aluse Tartu rahulepingu sõlmimine 1920. aasta veebruaris. Lisaks maailmasõja kestel Venemaal vangistatud Eesti soost sõduritele käsitleti Eesti sõjavangidena Vabadussõja ning Vene kodusõja keerises Punaarmee kätte vangi langenud Eesti päritolu isikuid.

Sõjapõgeniku mõistet täpsustati Eesti ja N. Venemaa vahel 1920. aasta aprillis sõlmitud sõjavangide ja -põgenike tagasipöördumist käsitletud erikokkuleppes. Eesti sõjapõgenikeks loeti isikud, kes olid sunnitud maailmasõja või Vabadussõja kestel jätma maha vaenlasest ähvardatud või okupeeritud alalise kodukoha Eestis või kes evakueeriti sealt Vene sisealadele sõja- või tsiviilvõimude korraldusel.<sup>5</sup> Lisaks korraldati Eesti ja N. Venemaa vahelise sõjapõgenike naasmist käsitletud kokkuleppe alusel (meessoost) perekonnapea juurde ümber asuda soovinud pereliikmete emigreerumist ning „valgetes”<sup>6</sup> armeeses sõdinud Eesti päritolu sõjameeste ja „valgete” kätte vangi langenud isikute tagasirännet.

Sõjapõgenike ja -vangide vahetust korraldati nii saatja- kui ka sihtriigi ametivõimude viseeritud nimekirjade alusel, kusjuures mõlema riigi valitsus reserveeris endale õiguse „üksikutele isikutele oma territooriumile sissesõitu mitte lubada”.

Teise 1920. aastate alguses Eestisse naasnud inimeste rühma moodustasid nn optandid – isikud, kelle tagasipöördumine seoti Eesti kodakondsusesse astumisega teisel pool riigipiiri.<sup>7</sup> Eesti päritolu isikute opteerimistingimusi käsitletud

---

<sup>5</sup> Kokkulepe sõjapõgenejate küsimuses, 1.4.1920, Eesti Riigiarhiiv (ERA), f. 14, n. 1, s. 235, l. 17.

<sup>6</sup> Vene kodusõja rinnetel Punaarmee vastu sõdinud „valgeid” armeesid tuntakse eelkõige nende juhtide (Milleri, Denikini, Koltšaki, Wrangelli) nimede järgi. „Valgete” poolel sõdis ka kindral Nikolai Judenitši juhitud Loodearmee, mille riismed taganesid armeed 1919. aasta lõpul Petrogradi all tabanud ranga kaotuse järel Eestisse.

<sup>7</sup> Tavapäraselt sisalduvad kodakondsuse opteerimist võimaldavad sätted riikide liitmisest, lagunemisest või territooriumi osade ühelt riigilt teisele üleminekust tulenevaid juriidilisi

sätted sisaldasid kolmes 1920. aastate alguses sõlmitud välislepingus: Eesti ja N. Venemaa vahelises Tartu rahulepingus (1920),<sup>8</sup> Eesti ja Läti piirilepingus (1920) ning Ukrainaga sõlmitud kodakondsuse opteerimist käsitlenud kokkuleppes (1921).

Käsitlus sellest, kellel on õigus teisel pool piiri Eesti kodakondsust opteerida ja Eesti aladele tagasi pöörduda, oli erinevates välislepingutes erinev. Tartu rahulepingu alusel anti opteerimisõigus N. Venemaal viibinud „Eesti soost” isikutele, kellenä tuli „kahtluse tekkimise korral” käsitleda neid, kes ise või kelle vanemad olid kantud Eesti territooriumil peetud elanikeregistritesse (kogukondade või seisislike asutuste hingedkirjadesse). See tähendab, et esikohale seati mitte isiku etniline kuuluvus, vaid tema varasem side riigi territooriumiga. Sama põhimõtet järgiti Ukrainaga sõlmitud kokkuleppe rakendamisel, millega anti opteerimisõigus „Eesti territooriumi kuuluvatelt maa-aladelt pärit isikutele”. Lätiga sõlmitud lepingu rakendamisel sai määravaks etniline printsiip – lepingu tekstis nimetatud „Eesti päritolu” isikutena hakati käsitlema vaid Läti territooriumil viibinud Eestist pärit etnilisi eestlasi.<sup>9</sup>

Kuna kõigis Eesti Vabariigi osalusel sõlmitud opteerimist käsitletud kokkulepetes reserveerisid lepinguosaliste riikide ametivõimud endale õiguse soovi korral kodakondsuse andmisest keelduda, sai tagasipöördumise aluseks välisriigis esitatud kodakondsustaotluse rahuldamine.

Kolmandasse rühma võib paigutada kõik need võõrsil viibinud isikud, kelle Eestisse tagasipöördumise võimalusi riikidevahelistes lepingutes ei täpsustatud. Nende naasmisküsimuse lahendamisel tugineti kehtivale kodakondsusseadusele, mis tähendas, et emigrandid pidid esitama kodakondsuse saamiseks Eesti välis-

---

küsimusi reguleerivates rahvusvahelistes lepingutes. Nii anti Esimese maailmasõja järgsetes kahe- ja mitmepoolsetes rahu- ja piirilepingutes sõjas lagunenud impeeriumite varemeile moodustatud riikide teatud elanikerühmadele võimalus valida asukohariigi kodakondsuse asemel mõne teise (enamasti sama impeeriumi varemeile kerkinud) riigi kodakondsus ja lahkuda selle riigi territooriumile. Vt opteerimise kohta täpsemalt Karl Matthias Meessen, *Die Option der Staatsangehörigkeit* (Berlin: Dunker und Humboldt, 1966), 61–66; Frank Horn, “Conception and Principles of Citizenship in Modern Western Democracies”, in *Citizenship and State Succession, Science and Technique of Democracy*, 21 (Council of Europe, 1998), 72–76; Jan Hendrik Willem Verzijl, *International Law in Historical Perspective: Nationality and Other Matters Relating to Individuals*, Vol 5 (Leiden: A. W. Sijthoff, 1972), 165–177.

<sup>8</sup> 1920. aasta kevadel sõlmitud Tartu rahuleping oli N. Venemaa ja uute piiririikide vahelistest opteerimist käsitletud kokkulepetest esimene. Samal aastal jõudsid Nõukogude võimuesindajad opteerimistingimustes kokkuleppele Läti, Leedu, Gruusia ja Soomega ning järgmisel, 1921. aastal, Poola ning Ottomani impeeriumiga, vt täpsemalt Eric Lohr, *Russian Citizenship: from Empire to Soviet Union* (Cambridge (Mass.); London: Harvard University Press, 2012), 141.

<sup>9</sup> Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, 2.2.1920, *Eesti lepingud välisriikidega I* (1920–1921) (Tallinn: Välisministeerium, 1923), 2–17; Konventsioon Eesti ja Läti piiri kindlaksmääramise kohta, 19.10.1920, *Eesti lepingud välisriikidega I* (1920–1921) (Tallinn: Välisministeerium, 1923), 22–27; Kokkulepe Eesti Demokraatliku Vabariigi ja Ukraina Sotsialistliku Nõukogude Vabariigi vahel, 25.11.1921, *Eesti lepingud välisriikidega II* (1922) (Tallinn: Välisministeerium, 1923), 25.

esindusse vastava taotluse ning said naasmisloa alles siis, kui ametivõimud taotluse rahuldasi. Ehkki kodakondsustaotluse tagasilükkamine ei välistanud võimalust naasta Eestisse välismaalasena, tuli sissesõiduloo saanud emigrandil taotleda riiki saabumisel ka peatusluba, mida väljastati vaid kindlaks perioodiks. Tähtaja lõppemisel või loa pikendamata jätmisel tuli isikul Eestist lahkuda (juhul kui tagasi lükati ka tema Eestis kohapeal esitatud kodakondsustaotlus).

### 2.3. Põgenik ehk pagulane

Teateid riigist pagendamise ja tagakiusatud isikute kodumaalt põgenemise kohta võib leida juba inimühiskonna ajaloo esiaegadest. Vajadus leppida kokku, keda täpselt käsitleda „põgenikuna”, tekkis aga alles 20. sajandi künnisel, kui muutused otsustavalt senised suhtumised sisserändesse ja välismaalaste riigisviibimisse. Esimesele maailmasõjale eelnenud ajastul ei peetud ei Uues ega Vanas Maailmas vajalikuks sisserändajaid sõeluda ning nende riiki sisenemist piirata: uustulnukad võeti vastu teadmise, et isikud, kes ei leia kohapeal rakendust, saavad vabalt mõnda teise riiki edasi rännata. Sellisele liberaalsele lähenemisele tegi lõpu Esimene maailmasõda, mille ajal ja järel hakati piiriülest liikumist otsustavalt piirama ning välismaalaste riiki lubamist riigi huvidest lähtuvalt reguleerima (nt eelistades toimekamaid ja haritumaid isikuid vaestele ja väetitele) (vt alapeatükk 5.2).<sup>10</sup>

Ometi saabus maailmasõja järellainetuses Euroopa riikidesse massiliselt isikuid, keda ei saanud kohelda võrdselt teiste välismaalastega ning kelle piiri taha jätmine ähvardanuks paisuda humanitaarseks katastroofiks. Selliste isikute hulka kuulusid näiteks sajad tuhanded etnilised armeenlased, kes põgenesid Türgis vallandunud genotsiidi eest, ning ligemale miljon Vene koduõja keerisest pagenud Vene kodanikke, kelle tuumiku moodustasid bolševikelt lüüa saanud „valgete” vägede sõdurid ja ohvitserid ning koos nendega punase terrori ja nälja eest põgenenud tsiviilisikud.

Ehkki Vene kodanikena Läände liikunud põgenikud täiendasid oma sihtriikides viibinud välismaalaste seltskonda, iseloomustas neid paljude teiste võõrriigikodanikega võrreldes üks oluline eripära – neil puudus oma kodakondsusjärgse riigi kaitse. Enam kui pooleteise miljoni inimese ilmajäämine igasugusest riigipoolsest kaitsest tähendas olulist kõrvalekallet kehtinud õigussüsteemist, kus inimeste õigused ja vabadused tulenesid nende kuuluvusest mõne riigi liikmeskonda.<sup>11</sup> Kuna põgenikel ei olnud turvalisuse kaalutlustel võimalik oma endisele kodumaale tagasi pöörduda ega taotleda kodakondsusjärgse riigi esindusest reisidokumente ning diplomaatilist turvet, muutus sisutuks ka põgenike senine kodakondsusstaatus. Nii võibki Nõukogude võimuesindajate 1921. aastal langetatud otsust jätta riigist põgenenud isikud ilma

---

<sup>10</sup> James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Toronto: Butterworths, 1991), 1.

<sup>11</sup> *Ibid*, 2–3.

nende senisest kodakondsusest käsitleda juba kehtinud olukorra – isiku ja riigi vahelise sideme katkemise – ametliku vormistamisena.<sup>12</sup>

Ehkki riigipoolsest kaitsest ilma jäänud põgenike õigusetu olukord tekitas neile arvukalt probleeme, nõudis kõige pakilisemat lahendamist küsimus, kuidas tagada põgenike liikumisvabadust. Proteksionistlikku sisserändepoliitikat juurutanud riigid ei olnud huvitatud lubama oma territooriumile isikuid, kelle eest ükski riik ei soovinud vastutada. Just see aspekt muutis probleemaa-tiliseks ka nende riigist väljasaatmise, seda enam, et põgenikel puudusid reisimiseks vajalikud dokumendid. Selline olukord nõudis rahvusvahelist sekkumist ja riikidevahelisi kompromisse, aga ka kokkulepet, keda täpselt põgenikuks tunnistada. Tulemuseks oli esimene rahvusvahelises lepingutes fikseeritud põgenikudefinitsioon – põgenikena hakati käsitlema isikuid, kellel puudus (nii endise koduriigi kodakondsuse säilimisel kui ka selle kaotamisel) ühegi riigi kaitse. Ehkki definitsioon oli piisavalt lai, et hõlmata kõiki sõja-järgsete territoriaalsete muudatuste keerises kodakondsusest ilma jäänud isikuid, hakati Rahvasteliidu põgenike ülemkomissari Fridtjof Nanseni juhtimisel välja töötatud isikutunnistusi 1920. aastate alguses väljastama üksnes N. Venemaalt pagenud (endistele) Vene kodanikele ja Türgist lahkunud etnilistele armeen-lastele.<sup>13</sup>

Kuigi nn Nanseni pass võimaldas põgenikel reisida ja asuda ümber riiki-desse, mis olid valmis pakkuma neile tööd, ei taganud see pagulastele nende asukohariigi kaitset: 1926. aastal Rahvasteliidu tasandil saavutatud kokku-leppega muuta riigist lahkunud põgenike hilisem tagasivõtmine kohustuslikuks ühinesid enam kui viiekümnest „passi” kasutusse võtnud riigist vähem kui pooled.<sup>14</sup> Riikide suveräänse õiguse vastu otsustada, keda välismaalastest oma territooriumile lubada ja keda mitte, ei olnud Rahvasteliidu põgenike ülem-komissaril kuigi palju ära teha.

---

<sup>12</sup> 1921. aastal N. Venemaal vastu võetud dekreetidega võeti kodakondsus kõigilt Nõu-kogude valitsuse loata riigist põgenenud isikutelt ning välismaal viibinutelt, kes ei olnud ka-sutanud neile rahvusvaheliste lepingutega antud õigust Nõukogude kodakondsust opteerida. 1924. ja 1930. aastal laiendati kodakondsuse kaotanud isikute määratlust veelgi, nii et 1930. aastate alguseks olid praktiliselt kõik Vene põgenikud, kes ei olnud taotlenud mõne muu riigi kodakondsust, muutunud kodakondsuseta isikuteks, vt Yuri Felshtinsky, “The Legal Foundations of the Immigration and Emigration Policy of the USSR, 1917–27”, *Soviet Studies*, 34 (1982), 341; Sir John Hope Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1939), 233.

<sup>13</sup> Vt Vene ja Armeenia põgenike definitsioon, mis sisaldasid 1926. aastal Rahvasteliidu egiidi all sõlmitud kokkuleppes Hugh Massey, *UNHCR and De Facto Statelessness: Legal and Protection Policy Research Series* (UNHCR, 2010), 2. Riigipoolse kaitse puudumine on olulisel kohal ka 1951. aastal vastu võetud ÜRO pagulasseisundi konventsioonis sisalduvas põgenikudefinitsioonis: pagulasena käsitletakse isikut, kes „põhjendatult kartes taga-kiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast” viibib väljaspool oma kodumaad ega saa sinna tagasi pöörduda, ning kellel puudub oma kodakondsusjärgse riigi kaitse, vt pagulasseisundi konventsioon, *RT II* (1997), 6, 26.

<sup>14</sup> Simpson, *The Refugee Problem*, 198–200, 202, 239–240.



## 2.4. Vähemusrahvus

Vähemusrahvusest mõistetakse riigi territooriumil põliselt elunevate isikute rühma, kes on selle riigi kodanikud ning erinevad riigi enamusrahvusest etnilise kuuluvuse, usu, keele või kultuurilise omapära poolest.<sup>15</sup> Seejuures on „põlisusel”, mille all peetakse tänapäeval silmas vähemalt kolme põlvkonna pikkust asumist käsitledaval sünnimaal, oluline tähendus riigi vähemusrahvuste eristamisel hiljem sisseerännanud välispäritolu rahvastikust.<sup>16</sup>

Kahe maailmasõja vahelises Eesti Vabariigis peeti vähemusrahvusesse kuulumise olulisimaks eelduseks, et põhirahvusest erinevat identiteedi kandnud isikul oleks Eesti kodakondsus. Lisaks seati vähemusrahvustele ka arvuline miinimumpiirang. 1925. aastal vastu võetud vähemusrahvuste kulturomavalitsuse seaduses tunnistatakse vähemusrahvusteks „Saksa, Vene ja Rootsi rahvused ning need Eesti piirides elavad vähemusrahvused, kelle üldarv mitte vähem kui kolm tuhat”.<sup>17</sup> Nimetatud arvulise kriteeriumi täitsid toonases Eestis kokku viis vähemusrühma – venelased, sakslased, rootslased, lätlased ja juudid.<sup>18</sup>

Kuuluvust vähemusrahvuse ridadesse kinnitas kanne spetsiaalsesse rahvusnimekirja, kuhu kanti vähemalt 18-aastaseid Eesti Vabariigi kodanikke (laste kuuluvust arvestati nende vanemate järgi). Rahvusnimekirjade järgi oli võimalik välja selgitada ka igasse vähemusrahvusesse kuulunud isikute arvu, arvestades, et Eesti kodakondsusest lahkumine tõi kaasa isiku kustutamise vastavast rahvusnimekirjast.

Lisaks põhiseaduses sätestatud üldistele kodanikuõigustele (sh õigusele määrata vabalt oma rahvust, osaleda valimistel, saada valitud jne) anti saksa, vene ja rootsi rahvusest kodanikele võimalus pöörduda riigi keskasutuste poole oma emakeeles. Samuti võis vähemusrahvuse keel olla asjaajamisekeelena kasutusel neis kohalikes omavalitsustes, kus vähemusrahvuse esindajad moodustasid rahvastiku enamuse. Kuid mis 1925. aastal vastu võetud vähemusrahvuste kulturomavalitsuse seaduse seisukohast veelgi olulisem, vähemusrahvustele anti võimalus korraldada iseseisvalt oma kultuuri- ja koolielu.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Jüri Viikberg, „Vähemusrahvus: terminist, selle tähendusest ja kasutamisest”, *Keel ja Kirjandus*, 3 (2001), 201.

<sup>16</sup> Vt Kalev Katus, „Rahvus ja vähemusrahvus”, *Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud*, koost. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999), 400.

<sup>17</sup> Vähemusrahvuste kulturomavalitsuse seadus, *RT*, 31/32 (1925), 153–156.

<sup>18</sup> Vt Katus, „Rahvus ja vähemusrahvus”, 405. Samu rahvusrühmi (jättes küll otseselt nimetamata lätlased) käsitletakse „rahvusliste vähemustena” juba 1918. aastal koostatud „Manifestis kõigile Eestimaa rahvastele”. Manifestis sedastatakse: „Wabariigi piirides elavatele rahvuslistele vähemustele, wenelastele, sakslastele, rootslastele, juutidele ja teistele kindlustatakse nende rahvuskultuurilised autonoomia õigused”, vt *RT*, 1 (1918), 1.

<sup>19</sup> Võimalust rajada oma kultuurielu ja koolihariduse korraldamiseks autonoomseid asutusi kasutasid ka maailmasõja vahelisel perioodil vaid saksa ja juudi vähemuse esindajad, vt lähemalt *Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918–1940. Dokumente ja materjale*, koost. Anni Matsulevitš (Tallinn: Olion, 1993); Alenius, *Ajan ihanteiden*.

Kui rääkida statistikast, siis moodustasid vähemusrahvused 1922. aasta rahvaloenduse andmeil Eesti veidi enam kui 1,1 miljonilisest kogurahvastikust ligikaudu 10%. Kõige rohkem elas Eestis vene rahvusest Eesti Vabariigi kodanikke (ligi 73 000), kellele järgnesid sakslased (ligi 17 000), rootslased (veidi üle 7500) ja juudid (veidi üle 3000).<sup>20</sup> Vene rahvusest isikute suurt osakaalu kogurahvastikust võib seletada valdavalt venelastega asustatud uute idaalade Eestiga liitmisega 1920. aastal. Kui arvestada kodanikele juurde teiste riikide kodanikud ning kodakondsuseta isikud, küündis vene rahvusest isikute arv Eestis 1920. aastate alguses üle 90 000.

Vastupidiselt vene rahvusest isikutele oli sakslaste osakaal Eesti kogurahvastikust 19. sajandi lõpukümnendiga võrreldes kahenenud 1920. aastate alguseks ligemale poole võrra. Sellist langustrendi võib muuhulgas põhjendada saksa rahvusest isikute väljarändega 19. sajandi lõpul ning 20. sajandi alguses (sh Vabadussõja puhkemisele vahetult eelnenud ja järgnenud kuudel).

Erinevalt eelnimetatud vähemusrahvustest püsis juutide osakaal Eesti kogurahvastikust 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi esimestel kümnenditel suhteliselt muutumatuna, moodustades nii 1897, 1922 kui ka 1934. aasta rahvaloenduse andmeil 0,4% toonasest Eesti elanikkonnast.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Eduard Kübarsepp, "Vähemusrahvused Eestis", *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim. Hans Kruus (Tartu: Haridusministeeriumi kirjastus, 1926), 1251, 1253.

<sup>21</sup> Vt R. Kadaja, "Vähemusrahvused Eestis", *Tähised: eestluse aastaraamat II*, toim. Eduard Roos (Tartu: K. Mattiesen, 1936), 33, 39.

### 3. HISTORIOGRAAFIA JA ALLIKALINE BAAS

Nagu sissejuhatuses märgitud, ei ole Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastatel pärinud ajaloolaste seas tänaseni suuremat tähelepanu. Eraldi on käsitletud vaid eestlaste opteerimist N. Venemaalt. Aastakümnete eest kirjutasid opteerimisliikumisest ENSV akadeemik Viktor Maamägi<sup>22</sup> ja hilisem Tartu Ülikooli rektor Arnold Koop,<sup>23</sup> kelle teosed kannavad oma ajastu pitserit, esindades nõukogulikku ajalookäsitlust. Äsja Vabadussõjast väljunud Eesti Vabariigis valitsenud olustikku kirjeldades on opteerimisküsimusel põgusalt peatunud Jüri Ant.<sup>24</sup> Iseseisvuse taastamise järgsel perioodil on opteerimistemaatikat põhjalikumalt käsitlenud Eero Medijainen, otsides vastust küsimusele, kas toonane tagasiränne idapiiri tagant oli tulijaile sunnitud või vabatahtlik.<sup>25</sup> Eestlaste opteerimist N. Venemaalt on käsitlenud ka Eli Pilve ja Meelis Saueauk, tuues huvitava aspektina muuhulgas välja küsimuse, milliseks kujunes nende eestlaste saatus, kes jäid 1920. aastate alguses N. Venemaale. Nagu nendivad artikli autorid, võib 1930. aastatel Suure Terrori ohvriks langenud eestlaste täpset arvu täna vaid oletada, hinnates seda ligikaudu 9000 inimesele.<sup>26</sup>

Ajaloolaste kõrval on eestlaste opteerimist N. Venemaalt käsitlenud oma doktoritöös geograaf Hill Kulu, keskendudes siiski pigem eestlaste tagasirändele Nõukogude okupatsiooniperioodil.<sup>27</sup> Opteerimisega seonduv probleemistik on pärinud tähelepanu üliõpilastöodes<sup>28</sup>, sealhulgas väitekirja autori 2005. aastal kaitstud magistritöös.<sup>29</sup> Käesoleva uurimuse opteerimist kajastavaid peatükke võib käsitleda senikirjutatu olulise edasiarendusena: tuues käibebe uusi arhiiviallikaid on põhjalikult valgustatud opteerimisprotsessi korraldamisel ilmnunud probleeme ning selgitatud rändeotsuste sisulise langetamise tagamaid.

---

<sup>22</sup> Viktor Maamägi, *Uut elu ehitamas: Eesti vähemusrahvus NSV Liidus (1917–1940)* (Tallinn: Eesti Raamat, 1980).

<sup>23</sup> Arnold Koop, *NSV Liidu ja kodanliku Eesti suhted aastail 1920–1928* (Tallinn: Eesti Raamat, 1966).

<sup>24</sup> Jüri Ant, *Eesti 1920: iseseisvuse esimene rahuaasta* (Tallinn: Olion, 1990).

<sup>25</sup> Eero Medijainen, "Optieren für Estland – eine freiwillige oder eine erzwungene Migration 1920–1923?", in *Estland und Russland. Aspekte der Beziehungen beider Länder*, toim. Olaf Mertelsmann (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2005), 193–211; vt ka Eero Medijainen, *Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940* (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997), 261–268.

<sup>26</sup> Eli Pilve; Meelis Saueauk, "Eesti kodanike opteerimisest pärast Tartu rahulepingu sõlmimist", *Akadeemia*, 10–11 (2009), 1937–1968; 2145–2155.

<sup>27</sup> Hill Kulu, *Eestlaste tagasiränne 1940–1989. Lääne-Siberist pärit eestlaste näitel* (Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997).

<sup>28</sup> Vt nt Annemari Pöder, *Ränkaskas tagasitee koju: eestlaste opteerimine Siberis, magistratöö*, juhendaja professor Aadu Must (Tartu Ülikool, 2011).

<sup>29</sup> Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitika analüüsimisele keskendunud uurimistöös antakse eraldi peatükis ülevaade Eesti kodakondsuse opteerimise alustest ning opteerimise korraldamisest N. Venemaalt, vt Helen Rohtmets, *Eesti kodakondsuse kujunemine: põhimõtted ja praktika*, magistratöö, juhendaja professor Eero Medijainen (Tartu Ülikool, 2005).

Samuti on ajalooalastes uurimustes tähelepanu pälvinud Vene kodusõja keerises Eestisse sattunud Vene põgenike problemaatika, seda nii Vahur Made<sup>30</sup> kui Jaak Valge<sup>31</sup> töödes.

Eestist pärit isikute tagasirännet mujalt kui N. Venemaalt (N. Liidust) ning teiste riikide kodanike sissirännet Eestisse kahe maailmasõja vahelisel perioodil ei ole eraldi uurimustes käsitletud. Jättes kõrvale opteerimisega seondunud problemaatika on Eesti rändeajaloo kontekstis pälvinud tähelepanu eelkõige Teise maailmasõja järgsed rände protsessid.<sup>32</sup>

Arvestades valdkonna uurimisseisu, tugineb käesolev väitekirj peamiselt Eesti Riigiarhiivis (ERA) talletatud materjalidele. Oluline osa neist on koondatud siseministeeriumi fondi (ERA, f. 14), mis oli keskne asutus Eesti kodakondsuse omistamisel ning lubade andmisel Eestisse sissesõiduks. Fondist leiab ülevaateid ministeeriumi osakondade tegevusest ning siseministri määruseid ja juhtkirju sissesõidulubade, peatuslubade ja isikutunnistuste väljastamise, kodakondsustaotluste menetlemise ning välismaalaste registreerimise ja nende tegevuse kontrollimise kohta Eestis. Lisaks leiab sealt ministeeriumiametnike kirjavahetuse erinevate asutustega eelnimetatud lubade väljastamise ja taotluste menetlemise kohta. Siinkohal võib esile tõsta Eesti välisesindustest ning kohalikest omavalitsustest ja politseiasutustest siseministeeriumisse saadetud kirju kodakondsus- ja sissesõiduloo taotlejate taustaandmetega.

Nimetatud materjalidega seonduvatest probleemidest tuleks esile tõsta taotlusi puudutava kirjavahetuse fragmenteeritust: kirjavahetus on koondatud toimikuisse mittetäielikult. Ehkki ministeeriumist saadeti päringuid mitmesse erinevasse asutusse, ei leia samadest toimikutest sageli kõiki vastuskirju. Isegi juhul, kui puuduvad kirjad on säilinud, on nende leidmine teistest toimikutest (ja fondidest) ning seostamine õige taotlejaga üsna võimatu ülesanne. Sama probleem seostub samas fondis talletatud nimeliste kodakondsustoimikutega: neis ei sisaldu sugugi alati kogu konkreetset taotlust käsitlenud kirjavahetus. Fragmentaarsusest hoolimata on ametkondlik (ja salajane) kirjavahetus üks olulisemaid allikaid selgitamiseks, millistel alustel soovitasid erinevad asutused siseministril sissirändelubade andmisest keelduda.

---

<sup>30</sup> Vahur Made, *Külastajena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919–1946* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999); Vahur Made, “Eesti ja Rahvasteliit 1918–1925”, *Kaks algust: Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad*, toim. Jüri Ant (Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998), 46–72.

<sup>31</sup> Vt Jaak Valge, “20. sajand: kas Eestil on põhjust vabandada?”, *Horisont*, 1 (2007), 15–19.

<sup>32</sup> Vt nt Tiit Tammaru; Kaja Kumer-Haukanõmm; Kristi Anniste, “The Formation and Development of the Estonian Diaspora”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 7 (2010), 1157–1174; Hill Kulu, “Ethnic Return Migration: An Estonian Case”, *International Migration*, 36: 3 (1998), 313–336; Olaf Mertelsmann, “Ida-Virumaale sissirändamise põhjused pärast Teist maailmasõda”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2007), 51–74; Kaja Kumer-Haukanõmm, *Teisest maailmasõjast tingitud Balti pagulaste problemaatika aastatel 1945–1952 Eesti pagulaste näitel* (Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2012); Jürgenson, „Vabatahtliku ja sunniviisilise”, 92–117.

Osa vastuskirju, mis saadeti siseministeeriumisse politseiasutustest, on säilinud koopiadena siseministeeriumi politseitalituse fondis (ERA, f. 1). Lisaks leiab sellest fondist riigivaenulikuks tunnistatud isikute nimekirju ning materjale poliitiliselt kahtlaste isikute üle peetud järelevalve kohta. Olulised allikad on siseministri ning politseiülemate ringkirjad ja juhtnöörid, millest politseijaoskondade ametnikel tuli sissesõidulubade koostööstamise ja peatuslubade väljastamise ja pikendamise lähtuda.<sup>33</sup>

Sisserände kontekstis väärivad erilist tähelepanu piirikontrolli peavalitsuse fondis (ERA, f. 501) sisalduvad materjalid. Sellest fondist leiab muuhulgas piirikontrolli ülemate päevakäske, piiripunktide tegevuse ülevaateid ning salajase kirjavahetuse sõjavägede ülemjuhatuses, kelle alluvusse kuulus piirikontroll kuni 1922. aastani, mil see allutati siseministeeriumile. Ühe põneva allikana võib esile tõsta Narva piiripunktis koostatud raporteid piirile saabunud ja karantiini paigutatud optantide ja sõjapõgenike poliitiliste vaadete kohta.<sup>34</sup> Nagu raportitest nähtub, andsid piirivalvurite ja karantiiniametnike kõrval piiripunkti saabunute meelsuse kohta teateid optandid ise, teavitades Eesti ametnike kaasreisijatest, kelle käitumises või ütlustes oli teekonna jooksul märgatud midagi kahtlast. Näidates piiripunktides töötanud ametnike ja tagasirändajate suhtumist teatud isikute sisserändesse N. Venemaalt, peegeldavad need raportid ühtlasi selle inimeste vastuvõtmisel esile kerkinud üldiseid probleeme.

Sisserändeteemalist kirjavahetust välissaatkondadega, sealhulgas opteerimiskomisjoniga N. Venemaal, säilitatakse ka mahukas välisministeeriumi fondis (ERA, f. 957). Huvitavad allikad on opteerimiskomisjoni esimeeste kirjad välisministrile, milles antakse ülevaade N. Venemaal valitsenud olukorrast, kirjeldatakse opteerimisega seondunud probleeme ning põhimõtteid, millest komisjoniametnikud oma tegevuses lähtusid.<sup>35</sup> Viimane aspekt on seda olulisem, et 1921. aasta kevadel said opteerimiskomisjoni töötajad õiguse lükata kodakondsustaotlusi tagasi, ilma et seda tulnuks siseministeeriumiga eelnevalt kooskõlastada. Samuti leiab välisministeeriumi fondist koopiaid siseministri kirjadest ja korraldustest, millega anti välisesindustele sisserändeteemalisi juhi- seid ning tehti etteheiteid ühe või teise isiku ministeeriumi loata Eestisse saatmise kohta. Lisaks tagasirändeteemalisele kirjavahetusele säilitatakse fondis mittekodanike sisserännet käsitlevaid materjale, millest võib eraldi välja tuua 1923. aastal kehtestatud uut sisseränderegulatsiooni puudutava dokumentatsiooni.<sup>36</sup> Huvitavate allikatena väärivad veel märkimist Rahvasteliidu põgenike ülemkomissari nõudmisel koostatud ülevaated Eestisse saabunud Vene põgenike

<sup>33</sup> Vt nt juhtnöörid politsei peavalitsuse ülemale väljamaalaste sissesõidupoliitikas (täiesti salajane), 1923, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 62–63.

<sup>34</sup> Kirjavahetus piirikontrolli valitsusega ja politseiasutustega üle piiri sissetulnud isikute poliitilise meelsuse kohta, ERA, f. 501, n. 1, s. 57.

<sup>35</sup> Vt opteerimiskomisjoni esimehe J. Kartau kirjavahetus välisministriga, ERA, f. 957, n. 11, s. 319.

<sup>36</sup> Väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise kord, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 9–10; Seletuskiri väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise korra juurde, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 11.

olukorra kohta (ning ülevaadete vormistamisele eelnenud ametkondlik kirjavahetus).

Eelnimetatud fondides sisalduvaid materjale täiendavad Moskvas tööle asunud opteerimiskomisjoni ning selle Petrogradis ja Omskis avatud osakondade fondid (ERA, f. 36, 33 ja 28). Neis sisalduvast võib esile tõsta Eesti asunike kirju, milles kirjeldatakse olukorda N. Venemaal ning küsitakse lisateavet opteerimistähtaegade, varanduse väljaveo ja Eestis valitsenud olukorra kohta, komisjonis koostatud ülevaateid tagasirände sisulise korraldamise kohta jms. Huvitavad allikad on optantide isiklikud toimikud, kuid nagu kodakondsustoimikutegi puhul, on siingi probleemiks otsuste aluseks olnud kirjavahetuse fragmenteeritus. Lisaks tuleb isiklike toimikute puhul arvestada, et mitmetel isikutel, kelle opteerimistaotlus esimesel korral tagasi lükati, õnnestus järgmisel katsel siiski Eestisse naasta. Võimalus selleks võis avaneda näiteks juhul, kui naasmisluba õnnestus saada mõnest teisest opteerimiskomisjoni esindusest (nt Moskva asemel Petrogradis või Omskis taotledes) või kui luba taotleti sõjapõgenikuna, kelle kohta eraldi toimikut ei koostatud. Siiski saab opteerimistoimikute põhjal hea pildi sellest, millistel alustel jäeti opteerimistaotlused sise-ministeeriumis ja opteerimiskomisjonis rahuldamata.

Olulise allikana on väitekirjas kasutatud Eesti päevalehtedes ilmunud arvustusi ja kommentaare toonasele rändepoliitikale, mis aitavad avada 1920. aastate alguses Eesti ühiskonnas sisserände korraldamise ning sisserändajate suhtes valitsenud suhtumisi ja hoiakuid.

Kõige tõsisemaks probleemiks on toonane sisserändestatistika: puuduvad andmed, kui palju inimesi 1920. aastatel Eestisse rändas. Sellele puudujäägile on 1931. aastal viidanud ka Riigi Statistika Keskbüroo üldosakonda juhtinud Hugo Reiman.<sup>37</sup> Ehkki Reimani koostatud ülevaatest Eesti kodakondsusesse astumise ja sellest lahkumise kohta selgub, milline oli 1920. aastatel Eestis kohapeal kodakondsust taotlenud välismaalaste arv, ei anna see kuigi palju teavet välissaatkondade kaudu kodakondsust taotlenud tagasirändajate kohta ega võimalda eristada, kas taotlejate puhul oli tegu 1920. aastatel Eestisse sisse rännanud või juba aastaid Eestis elanud isikutega. Samuti puuduvad andmed 1920. aastatel Eestisse saabunud isikute etnilise jaotuse kohta. Ehkki piirikontrolli fondist võib leida tabeleid erinevates piiripunktides kogutud sisse- ja väljarändajate numbritega, ei ole nende tabelite põhjal võimalik selgitada, kas tegu oli aastatepikkuse eemalviibimise või lühikese välisvisiidi järel Eestisse naasnud isikutega ega eristada Eestisse pikemalt peatuma jäänud isikuid pelgalt riigist läbisõitnud välismaalastest. Kõige parem statistiline ülevaade on olemas N. Venemaalt optantide ja sõjapõgenikena Eestisse naasnud isikute kohta.<sup>38</sup> Kuid neidki arvandmeid ei saa pidada sugugi lõplikeks – tuleb arvestada, et osa

<sup>37</sup> Hugo Reiman, "Riikkondsuse vahetamine", *Eesti Statistika*, 110 (1931), 1–4.

<sup>38</sup> Anatol Tooms, "Opteerimisliikumine ja Eestisse jõudnud optandid", *Eesti Statistika*, 5 (1922), 5–19; vt ka aruanne 1920. aasta jooksul Narva karantiinist läbikäinud isikute üle, f. 495, n. 2, s. 42b, l. 21–25; Aruanded Narva karantiinist läbikäinud isikute kohta, 1921, ERA, f. 1831, n. 1, s. 52; "Narva karantiinist 1922. aastal läbikäinud isikud", *Eesti Statistika*, 15 (1923), 54–55.

isikuid ületas riigipiiri illegaalselt ning taotles peatusluba või kodakondsust Eestis kohapeal.

Arhiivimaterjalide ja ajaleheartiklite kõrval on töö ajaloolise tausta avamiseks kasutatud kaasaegsete memuaare ning arvukaid ajaloolaseid uurimusi. Mälestusraamatutest võib esile tõsta Eestimaa rüütelkonna viimase peamehe Eduard von Dellingshauseni, Eestis üles kasvanud diplomaadi Bengt von Stadeni ning abielu kaudu kohalikku baltisaksa seltskonda sattunud Rootsi ajakirjaniku Carl Mothanderi värvikaid meenutusi.<sup>39</sup> Andes ülevaate toonasest elulust, peegeldavad need teosed muuhulgas 1920. aastate alguses Eestis valitsenud etnilisi suhteid, mille mõju mitte-eestlaste sisse- ja tagasirände reguleerimisele ei tohiks kindlasti alahinnata.

1920. aastate alguses Eesti Vabariigis rakendatud vähemuspoliitikat ning riigis valitsenud etnilisi suhteid käsitlevatest eriuurimustest väärivad esiletõstmist ajaloolase Kari Aleniuse tööd, milles antakse põhjalik ülevaade eestlaste ja kohalike vähemusrühmade vastastikustest suhetest ja hoiakutest.<sup>40</sup> Mitte-eestlaste sisserännet puudutavaid otsuseid ei langetatud vaakumis – Eesti ametnike suhtumine riigis viibinud mitte-eestlastesse mõjutas piiri tagant siseneda soovinud mitte-eestlaste suunalisi rändeotsuseid, seda enam, et kohalikku välismaalaspoliitikat ja sisserännet kureeris üks ja seesama ministeerium.

Eesti vähemuspoliitikat ja riigis valitsenud etnilisi suhteid on käsitletud põhjalikult erinevate rahvusrühmade ajalugu puudutavates kirjutistes. Juutide olukorrast ja tegevusest Eestis 1920. aastate alguses ja hiljemgi on andnud ülevaate toonaste sündmuste kaasaegne Kopl Jokton.<sup>41</sup> Uurimustest, milles keskendutakse kitsamalt Saksa vähemusrühma olukorrale enne ja pärast Eesti Vabariigi iseseisvumist, võib esile tõsta ajaloolaste Karsten Brüggemanni ning Michael Garleffi töid.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Eduard von Dellingshausen, Kodumaa teenistuses: Eestimaa rüütelkonna peamehe mälestused (Tallinn: Olion, 1994); Berndt von Staden, *Mälestusi kadunud maailmast: noorusaastad Baltikumis 1919–1939* (Tallinn: Huma, 2004); Berndt von Staden, *Lõpp ja algus: mälestused 1939–1963* (Tallinn: Olion, 2005); Carl Mothander, *Parunid, eestlased ja enamlased* (Tartu: Ilmamaa, 1997).

<sup>40</sup> Kari Alenius, *Ajan ihanteiden ja historian rasitteiden ristipainessa: Viron etniset suhteet vuosina 1918–1925* (Rovaniemi: Pohjois Suomen Historiallinen Yhdistys, 2003); Kari Alenius, “Dealing with the Russian Population in Estonia, 1919–1921”, *Ajalooline Ajakiri*, 1/2 (2012), 167–182; Kari Alenius, “Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning idaalade maine Eesti avalikkuses 1920–1925”, *Akadeemia*, 11 (1999), 2301–2322; Kari Alenius, “The Birth of Cultural Autonomy in Estonia: How, Why, and for Whom?”, *Journal of Baltic Studies*, 38: 4 (2007), 445–462.

<sup>41</sup> Kopl Jokton, *Juutide ajaloost Eestis* (Tartu, 1992).

<sup>42</sup> Karsten Brüggemann, “Von der führenden Schicht zur nationalen Minderheit. Zur Klärung der Rolle der estländischen deutschen Minderheit bei der Begründung der Republik Estland 1918–1919”, *Estland und seine Minderheiten: Esten, Deutsche und Russen im 19. und 20. Jahrhundert* (Lüneburg: Institut Nordostdeutsches Kulturwerk, 1995); Karsten Brüggemann, “Die Deutsche Minderheit in Estland und die Konstituierung des Estnischen Staates”, *Die Deutsche Volksgruppe in Estland: während der Zwischenkriegszeit und aktuelle Fragen des deutsch-estnischen Verhältnisses*, hrsg. Boris Meissner et al (Hamburg: Bibliotheca Baltica, 1997); Michael Garleff, “Die Deutschbaltische Volksgruppe zwischen

Ajaloolise tausta avamisel on väitekirjas silmas peetud eesmärki asetada Eesti 1920. aastate sisserändepoliitika laiemasse rahvusvahelisse konteksti. Püüdmata siinkohal anda ammendavat ülevaadet kõigist Euroopa rändeajalugu käsitlevatest uurimustest on järgnevalt välja toodud peamised teosed, millele töö teoreetilistes osades tuginetakse. Üldkäsitlustest tuleb kindlasti esile tõsta Euroopa rändeajalooliste uurimuste raudvarasse kuuluvaid Klaus J. Bade<sup>43</sup> ja Leslie P. Mochi<sup>44</sup> töid. Esimese maailmasõja aegseid ja järgseid rändeprotsesse käsitledes on mõlemad autorid ilmekalt näidanud, et võimuesindajate huvi sisserände kontrollimise ja piiramise vastu oli Euroopa riikides 1920. aastatel universaalne. Lisaks nimetatud teostele on väitekirjas kasutatud mitmeid eriuurimusi, mis keskenduvad konkreetsete riikide rändeajaloo tutvustamisele. Olulist teavet on ammutatud teiste Balti riikide – Läti, Leedu ja Poola – 1920. aastate rändepoliitikat käsitlevatest töödest.<sup>45</sup> Samuti on oluliste teabeallikatena kasutatud Eesti lähinaabrite Soome<sup>46</sup> ja Venemaa<sup>47</sup> 20. sajandi algusperioodi rändeajalugu tutvustavaid uurimusi.

Kuivõrd sisserände kontekstis on eraldi tähelepanu pööratud 1919. aasta lõpus Eestisse saabunud Vene põgenike olukorrale ja reisimisvõimalustele, on tänuväärse allikana olnud kasutada *sir* John Simpsoni 1939. aastal koostatud põhjalik ülevaade põgenike olukorrast sõdadevahelises Euroopas,<sup>48</sup> mida täiendavad Michael R. Marruse ja Peter Gatrelli uurimused.<sup>49</sup>

---

Anpassung und Widerstand bei der Staatgründung der Republic Estland”, Eesti Teaduste Akadeemia Toimetised. Ühiskonnateadused (Tallinn: Perioodika, 1991), 4–15.

<sup>43</sup> Klaus J. Bade, *Migration in European History* (Malden: Blackwell, 2003).

<sup>44</sup> Leslie Page Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press, 2003).

<sup>45</sup> Tomas Balkelis, “In Search of a Native Realm: The Return of World War One Refugees to Lithuania, 1918–1924”, *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia, 1918–1924*, eds. Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 74–97; Aija Priedite, “Latvian Refugees and the Latvian Nation State during and after World War One”, *ibidem*: 35–52; Konrad Zielinski, “Population Displacement and Citizenship in Poland, 1918–24”, *ibidem*: 98–118.

<sup>46</sup> Antero Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972* (Helsinki: East-West, 2008); Pekka Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä. Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939* (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 1999); Pekka Nevalainen, *Punaisen myrskyn suomalaiset: suomalaisten paot ja paluumuutot idästä 1917–1939* (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2002); Marjo Haimila, “Kiittämättömät vieraat”: Venäläiset pakolaiset Suomessa 1918–1921”, *Kuokkavieraiden pidot. Historian marginaalista marginaalihistoriaan*, toim. Jarmo Peltola & Pirjo Markkola (Tampere: Vastapaino, 1996), 79–103; Marjo Haimila, “Venäläisten pakolaisten surmat Karjalan kannaksen rajaseudulla 1918–1921”, *Venäläissurmat Suomessa 1914–22. Osa 2.2. Sotatapahtumat 1918–22*, toim. Lars Westerlund, *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja*, 3 (2004), 239–251.

<sup>47</sup> Felshtinsky, “The Legal Foundations”.

<sup>48</sup> Simpson, *The Refugee Problem*.

<sup>49</sup> Michael R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1985); Peter Gatrell, *A Whole Empire Walking: Refugees in Russia during World War I* (Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press, 2005).



## 4. SISSE-RÄNDEPOLIITIKA ÕIGUSLIK JA INSTITUTIONAALNE RAAMISTIK

Sisserändepoliitikat käsitletakse käesolevas väitekirjas otsuste ja tegevuste kogumina, mille kaudu riiklikud institutsioonid reguleerivad, kontrollivad ja korraldavad riigi territooriumile sisenemist. Sisserändepoliitika eesmärk on allutada piiriülene liikumine riigi huvidele, sulgedes piiri riigi seisukohalt soovimatutele mõjudele. Sarnaselt teiste poliitikavaldkondadega vormub sisse-rändepoliitika erinevate osapoolte (sh poliitikud, riigiametnikud, ajakirjandus, avalik arvamus jne) arvukate ja sageli vastandlike seisukohtade sümbioosis.

Sisserändepoliitika üldine raamistik sätestatakse üldjuhul seadusandlikes tekstides. Esimene piiriülest liikumist käsitletud õigusakt võeti Eesti Vabariigis vastu mõned päevad enne riigivõimu ametlikku üleandmist Saksa okupatsiooni-võimudelt Eesti Ajutisele Valitsusele. 17. novembril 1918. aastal teatas kaitse-liidu juhatus Ajutise Valitsuse nimel Eesti Vabariigi piiride sulgemisest.<sup>50</sup> Otsust piiriületus ajutiselt keelustada korratati Ajutise Valitsuse 21. novembril 1918. aastal vastu võetud määruses, mille tekst telegrafeeriti samal päeval järgi-miseks kõigisse Eesti maakondadesse. Riigi Teataja veergudel nägi nimetatud määrus trükivalgust päeval, mil puhkes Eesti Vabadussõda.<sup>51</sup> Kehtestatud liikumiskeelule ning järgnenud sõjalukorrale vaatamata ei olnud pääs Eesti toonasele, veel rahvusvaheliste lepingutega kindlaks määramata territooriumile 1918. aasta lõpul suletud. Oluline oli, et siseneda soovinud isik taotleks piiri-ületuseks luba, mis väljastati kõigile neile, kelle tuleku tarvilikkuses ei olnud võimuesindajatel põhjust kahelda.<sup>52</sup>

Sisserändeloa taotlemise nõude kehtestamise järel keskendus toonane rände-küsimusi käsitletud õigusloome välismaalaste vabariigist läbi- ja väljasõitmise ning riigis peatumise reguleerimisele. 1918. aasta novembri lõpus võeti vastu määrus välismaalaste passide viseerimise ning sõidulubade väljastamise kohta, milles sisaldunud reegleid 1920. aastate alguses korduvalt muudeti ja täien-dati.<sup>53</sup> Kehtinud põhimõtte kohaselt tuli välismaalastel taotleda luba mitte ainult riiki sisenemiseks, vaid ka riigis lühemat või pikemat aega peatumiseks ning riigist lahkumiseks. See tähendas, et Eestisse asuda soovinud isikuil tuli end saabumisejärgselt võimalikult ruttu kohalikes politseijaoskondades registreerida

<sup>50</sup> Piiride kinnipanemine ja alkoholi keeld, *RT*, 1 (1918), 5.

<sup>51</sup> Ajutise Valitsuse määrus liikumise asjus, *RT*, 2 (1918), 4.

<sup>52</sup> *Ibid*; vt ka siseminister Tallinna sadamakaptenile, linna komandandile ja linna miilitsa-ülemale, [dateerimata; säilikusse koondatud dokumentide dateeringuid arvesse võttes tõe-näoliselt 1918. aasta lõpul või 1919. aasta alguses], ERA, f. 1, n. 9, s. 410, l. 39–40.

<sup>53</sup> Ajutise Valitsuse määrus väljamaa passide viseerimise ja sõidulubade väljaandmise kohta, *RT*, 3 (1918), 10; Määrus väljamaa passide viseerimise kohta, *RT*, 71/72 (1920), 561; Siseministri täiendav määrus väljamaalaste passide viseerimise kohta, *RT*, 75/76 (1920), 601; Määrus vabariigi piirides viibivate väljamaa alamate elamislubade kohta, *RT*, 7 (1921), 50; Määrus vabariigi piirides viibivate väljamaalaste kohta, *RT*, 114 (1921), 657–658.

ning esitada taotlus peatusloa saamiseks.<sup>54</sup> Välismaalasi, kes viibisid riigis ilma peatusloata, ähvardas tabamise korral Eestist väljasaatmine.<sup>55</sup>

Oluline on siinkohal selgitada, milliseid isikuid käsitleti 1918. aasta lõpul välismaalastena. Vastuse annab 26. novembril 1918. aastal vastu võetud määrus Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta,<sup>56</sup> mille alusel omistati riigi kodakondsus automaatselt vaid neile Eesti päritolu isikutele, kes viibisid määrase jõustumise ajal (so 4.12.1918) Eestis. Eesti Vabariigi sisserändepoliitika nurgakiviks võib seega pidada võimuesindajate otsust käsitleda välismaalastena ja nõuda sisserändeloa taotlemist kõigilt 1918. aasta lõpul väljaspool Eestit viibinud isikutelt, sõltumata nende päritolust või olemasolevast kodakondsusest. Erinevad olid lihtsalt rändeloa taotlemise alused: Eestist pärit isikutel oli võimalik taotleda võõrsil viibides Eesti kodakondsust ning siseneda selle omandamise järel riiki Eesti välisesindusest väljastatud välispassi kantud sissesõiduviisaga.<sup>57</sup>

Sissesõidulubade taotlemise süsteem ei võimaldanud korrakaitseasutustel siiski kõiki riiki sisenud isikuid kontrollida. Ametlikult reguleeritud sisserändega paralleelselt toimus aktiivne illegaalne immigratsioon. Idapiiril pakkus selleks talviti häid võimalusi kinnikülmunud Peipsi järv, mille jääle tekkinud regede jäljed andsid 1920. aastate alguses põhjust arvata, et illegaalselt riiki tulnute arv järjest kasvas.<sup>58</sup> Probleemi tõsidusest kõneleb ilmekalt siseministri 1922. aastal kehtestatud määrus, milles ähvardati ebaseaduslikult üle piiri tulnutele küüti pakkunud või neid majutanud ning nende asukohta varjanud isikuid karmi rahatrahvi või paarikuulise vangistusega.<sup>59</sup>

Riigisiseste regulatsioonide kõrval käsitleti sisserändeküsimusi kolmes 1920. aastate alguses sõlmitud välislepingus, mis sisaldasid sarnaselt teiste Esimese maailmasõja järgseid piirimuudatusi fikseerinud kokkulepetega sätteid koda-

---

<sup>54</sup> Esimestel iseseisvusaastatel langetati peatuslubade väljastamise otsuseid kohalikest politseiasutustest kogutud teadete alusel siseministeeriumi passiosakonnas. 1921. aasta kevadel anti peatuslubade väljastamine kuni seitsmepäevaseks riigis viibimiseks maakondade ja linnade (välja arvatud Harjumaa ja Tallinna) politseiülemate kompetentsi. 1922. aasta alguses laiendati maakondade ning Tallinna, Tartu ja Narva linnade politseiülemate volitusi veelgi, võimaldades neil iseseisvalt väljastada peatuslubasid perioodiks, mis oli kantud sisserännanud isiku sissesõiduviisale, vt politsei peavalitsuse ülema päevakäsk, 14.2.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 12; Juhatuskiri vabariigi piiridesse asuvatele kui ka sissesõitvatele väljamaalastele elamise lubade andmiseks, 21.2.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 13; Politsei peavalitsuse ülem kõigile politseiülematele, 10.5.1921, ERA, f. 1, n. 10, s. 1, l. 19; Juhatuskiri EV politseile väljamaalaste registreerimise ja neile peatuslubade andmise kohta, 12.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 31.

<sup>55</sup> Siseministri määrus väljamaalaste riigist väljasaatmise kohta, *RT*, 26/27 (1920), 209; Määrus väljamaalaste administratiivses korras paigutamise kohtade üle, *RT*, 22 (1921), 137.

<sup>56</sup> Maanõukogu määrus Eesti demokraatliku Vabariigi kodakondsuse kohta, *RT*, 4 (1918), 5.

<sup>57</sup> Sissesõiduviisat nõuti Eesti kodanikelt kuni 1922. aasta alguseni, mil viisanõue jäi kehtima vaid välismaalastele ning Eesti kodanikele, kellel ei olnud ette näidata nõuete kohaselt väljastatud Eesti välispassi, vt politsei peavalitsuse ülem kõigile politseiülematele, 28.1.1922, ERA, f. 1, n. 10, s. 1, l. 24.

<sup>58</sup> Vt kaitsepolitsei Narva jaoskonna ülema raport kaitsepolitsei ülemale (täiesti salajane), 10.1.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 582, l. 4–5.

<sup>59</sup> Siseministri sunduslik määrus üle piiri liikumise kohta, *RT*, 55 (1922), 258.

kondsuse opteerimise kohta (vt alapeatükk 2.2). Nagu juba eespool märgitud, sätestati kõigis opteerimist käsitletud kokkulepetes lepingupooli esindanud valitsuste õigus soovi korral kodakondsuse andmisest keelduda. Keeldumise alustele, mis jäeti lepingutekstides täpsustamata, heitis 1920. aasta aprillis valgust välisminister Ado Birk, kinnitades, et opteerimisotsuseid hakatakse langetama „vabariigi huvisid silmas pidades”.<sup>60</sup> Valitsusjuhi tasemel kordas sama seisukohta 1920. aasta suvel teistkordselt peaministri toolile asunud Jaan Tõnisson. Tutvustades Asutava Kogu liikmetele ametisse astunud valitsuse eelseisvat tegevuskava, nimetas ta teiste ülesannete seas „Venemaa Eesti asunikude kodakondsusesse vastuvõtmist kiires korras, kuid kindla valve all, et Eesti riigi vastased selle kaudu vabariigi piiridesse ei pääseks.”<sup>61</sup> Järgnenud diskussioonis pälvis taoline eesmärgipüstitus vaid Asutava Kogu liikme Jaan Piiskari tähelepanu, kes taunis kodakondsust opteerida soovinud isikute „poliitilist sõelumist”.<sup>62</sup> See oli ainus kord, mil sisserändepoliitika sisuline teostamine leidis väitekirjas vaadeldaval perioodil äramärkimist seadusandlikus kogus tutvustatud valitsuse tegevuskavades ning pälvis seetõttu seadusandja tähelepanu. Piiriülese liikumisega seoses vallandasid seadusandlikus kogus 1920. aastate alguses elavaid diskussioone vaid riigivastaselt tegevuselt tabatud kommunistide vabariigist väljasaatmised.<sup>63</sup>

Vabariigi Valitsuse koosolekutel pälvisid 1920. aastate alguses tähelepanu eelkõige tagasirände korraldamisega seotud aspektid. Vabadussõja lõppedes tuli Eesti riigi juhtkonnal asuda kiiresti korraldama Eestist pärit sõjapõgenike ja sõjavangide tagasitoomist N. Venemaalt. Tartu rahulepingu jõustumise järel tehti välisministrile ülesandeks „tarvilikke samme astuda, et Venemaal viibivad eestlased kodumaale sõita võiksid”.<sup>64</sup> Poolteist kuud hiljem paluti välisministril suunata oma tähelepanu Esimese maailmasõja ajal liitlasvägedes sõdinud sõjameeste Eestisse tagasitoomisele.<sup>65</sup> Eesti emigrantide tagasirände korraldamiseks N. Venemaalt kutsuti valitsuse otsusega ellu Eesti Vabariigi kontroll-opteerimiskomisjon ja selle osakonnad ning määrati ametisse komisjoni juhtkond. Samuti nimetati valitsuse koosolekutel ametisse ja kutsuti ametist tagasi teiste välisesinduste juhtivametnikke. Valitsusjuhi tasemele jõudsid sisserändepoliitikaga seotud küsimused enamasti juhul, kui sisserändeotsustega rahulole-

<sup>60</sup> “Kuidas ja kellel on võimalik Venemaalt Eestisse pääseda”, *Tallinna Teataja*, 14.4.1920, 1.

<sup>61</sup> Asutava Kogu protokollid, IV istungjärk, protokoll nr 154, 31.7.1920, vrg 1521.

<sup>62</sup> Eesti Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei ridadesse kuulunud Jaan Piiskar ei tauninud üksnes opteeruda soovinute „poliitilist sõelumist”, vaid püstitas küsimuse „sõelumise” aluste kohta: “Vist tuleb siin Eesti riigi vastaste all mõelda kodanlise korra vastaseid, ja siit tõuseb nüüd küsimus: kuidas tahetakse seda kindlaks teha, kes on Eesti riigi vastane, kes seda mitte ei ole. Tähendab, meil peetakse kodakondsuse opteerimist poliitiliseks küsimuseks”, vt Asutava Kogu protokollid, IV istungjärk, protokoll nr 154, 31.7.1920, vrg 1553.

<sup>63</sup> Vt Asutava Kogu protokollid, V istungjärk, protokoll nr 155, 7.9.1920, vrg 9–60; Asutava Kogu protokollid, V istungjärk, protokoll nr 157, 17.9.1920, vrg 84–128.

<sup>64</sup> Vabariigi Valitsuse koosoleku protokoll nr 29, 17.2.1920, ERA, f. 31, n. 1, s. 216, l. 34.

<sup>65</sup> Vabariigi Valitsuse koosoleku salajane otsus, 31.3.1920, ERA, f. 31, n. 1, s. 215, l. 15.

matud isikud esitasid riigivanemale sellekohase kaebuse, millele järgnes kaebuses esitatud probleeme selgitanud kirjavahetus siseministriga.<sup>66</sup>

Kuna iseseisvuse algusaastatel Eestis vastu võetud seadustes, määrustes ja valitsuse korraldustes ei sisaldunud näpunäiteid, kuidas sisserändepoliitikat sisuliselt teostada, väärivad toonast rändepoliitikat raamistanud regulatsioonidest eraldi esiletõstmist sise- ja välisministeeriumis koostatud instruksioonid, juhtnõõrid ja eeskirjad, millega reguleeriti sisserändetaotluste menetlemist ja rändelubade väljastamist ning tehti ettekirjutusi selles protsessis osalenud ametnikele. Keskele kohale asetubki siinkohal küsimus, kuidas korraldati iseseisvunud Eesti Vabariigis sissesõidulubade väljastamist ning millised asutused rändeotsuste langetamisel osalesid?

Kui riigi sisserändepoliitika eesmärk on vastandina vaba sisserände võimaldamisele riiki sisenemist kontrollida, tuleb sisserändeluba taotleda üldjuhul enne piiriületust. Välisriigis asuvaile isikuile annab selleks võimaluse pöördumine sihtriigi välisesindusse. Vähemlevinud alternatiiv on taotleda sisenemisluba piiripunktis. Ehkki Eesti Vabariigi algusaastatel olid sisse rännata soovinud isikutele avatud mõlemad võimalused, võeti sõjajärgselt, siseriikliku olukorra stabiliseerudes, suund sisserändelubade väljastamise koondamiseks välisministeeriumi haldusalas tegutsenud välisesinduste kompetentsi.

Välisriikides viibinud isikuile hakati lubasid Eestisse sõitmiseks väljastama kohe pärast Ajutise Valitsuse tööle asumist 1918. aasta novembris. Ehkki Eesti välisdelegatsioonist välja kasvanud saatkondade võrgustik oli alles kujunemas<sup>67</sup>, vajasisid võõrsil tööle asunud konsulid kiiresti juhiseid, millest oma töös lähtuda. Ülesande sellise juhendi koostamiseks sai 1918. aasta lõpul välisminister Jaan Poskalt Eesti Vabariigi diplomaatiline esindaja Londonis, Ants Piip. 1919. aasta juunis ametlikult kinnitatud juhatuskirjas tehti konsulitele ülesandeks juhendada oma töös Eesti Vabariigi seadustest ja määrustest, ministeeriumite juhtnõõridest, eeskirjadest ja korraldustest ning Vene 1903. aasta konsulaarmäärustiku kehtinud sätetest.<sup>68</sup> Nagu on märkinud Eesti Vabariigi konsulaarpoliitikat uurinud ajaloolane Olaf-Mihkel Klaassen, tekitas kohustus järgida üheaegselt erinevates ministeeriumites välja töötatud juhiseid ja instruksioone omajagu segadust, mida süvendas asjaolu, et esimestel iseseisvusaastatel läkitasid erinevad asutused oma juhtnõõre välisesindustele ilma keskse vahendajata. Muutma asuti senist süsteemi 1921. aasta mais, kui Eesti asutustele anti korraldus suhelda välisesindustega edaspidi vaid välisministeeriumi vahendusel. See tähendab, et tegevusjuhiseid jagas konsulitele välisminister, kooskõlastades teiste ministeer-

<sup>66</sup> Vt nt Saksa rahvussekretär riigivanemale, 25.8.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 285–287; Riigisekretär siseministrile, 19.9.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 197, l. 116; Siseminister riigivanemale, 10.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 288–289.

<sup>67</sup> Eesti Vabariigi välisesinduste võrgustiku kujunemise kohta vt täpsemalt Medijainen, *Saadiku saatust*.

<sup>68</sup> Olaf-Mihkel Klaassen, *Eesti Vabariigi konsulaarpoliitika Aasias ja Aafrikas 1918–1940* (Tartu: Tartu Ülikool, 1992), 45–46.

riumite võimkonda kuulunud tegevusvaldkondi reguleerinud juhtnöörid eelnevalt asjaomaste ministritega.<sup>69</sup>

Välisesinduste ja keskasutuste vahelise ametkondliku läbikäimise ühtlustamine 1921. aasta kevadel annab tunnistust välisministeeriumi soovist ministeeriumi haldusalasse kuulunud asutuste tegevust kontrollida ja võimalikult tsentraliseerida. Sama eesmärgi teenisid välisesinduste konkreetseid töövaldkondi reguleerinud juhtkirjad. Sisserändepoliitika kontekstis väärib siinkohal tähelepanu sama aasta maikuus, toona juba välisministriks tõusnud A. Piibu kehtestatud juhend, milles sisaldunud reegleid pidid Eesti välisesindajad arvestama välispasside ning sissesõidulubade väljastamisel.<sup>70</sup> Jättes kõrvale mõningad erandid, korraldusi juhendis põhimõtteid, millele välisesindustel tuli passide ja sõidulubade väljastamisel tugineda juba iseseisvuse esimestel aastatel. Juhtkirja olulisust võib seega näha eelkõige varasemas kirjavahetuses sisaldunud ettekirjutuste koondamises ühtsesse ametlikku dokumenti.

Olulise põhimõttena korraldusi 1921. aasta kevadel välisesindustele läkitatud juhendis nõuet väljastada sissesõidulubasid vaid välisministeeriumi nõusolekul.<sup>71</sup> Seda, millistele alustele tuginedes välisministeeriumist nõusolekuid anti või andmata jäeti, nimetatud juhtkirjas ei täpsustatud. Sisserändetaotluste menetlemise praktikas tugineti ametkondadevahelisele kokkuleppele, mille järgi saadeti välisesindustest välisministeeriumisse jõudnud taotlused otsustamiseks siseministeeriumisse, kust need suunati taustaandmete kogumiseks ja seisukoha võtmiseks edasi ministeeriumi struktuuri kuulunud politsei peavalitsusse.<sup>72</sup> Kui võõrsil viibinud isik soovis riiki tagasi pöörduda Eesti kodanikuna, kogusid emigrandi päritolu ja varasema tegevuse kohta andmeid ning andsid omapoolse nõusoleku lisaks politseiasutustele naasta soovinud isiku elukohajärgse valla- või linnavalitsuse ametnikud. Eestist pärit emigrantide taotluste kõrval jõudsid politseiametnike lauale teiste riikide kodanike sisserändetaotlused, mille menetlemisel võeti arvesse konsulite kogutud taustateavet ning üldist olukorda Eesti tööjõuturul (vt I artikkel). Lõpliku otsuse sisserändeloa andmiseks või sellest keeldumiseks langetas 1920. aastate alguses siseminister või tema abi ning sellest otsusest pidid juhinduma lubade väljastamist kooskõlastanud välisministeeriumi ametnikud ning Eesti esindajad välisriikides.

Vaatamata korraldusele kooskõlastada sissesõidulubade väljastamine eelnevalt välisministeeriumiga, jäi nimetatud nõue konsulaatide igapäevatöös mõ-

---

<sup>69</sup> *Ibid*, 46.

<sup>70</sup> Juhtkiri meie konsulitele väljamaa passide ja passide viseerimise kohta, 10.5.1921, ERA, f. 957, n. 11, s. 699, l. 1–3.

<sup>71</sup> Vt nt välisminister Jaan Poska telegramm, 2.5.1919, ERA, f. 957, n. 16, s. 43, l. 16; Piirikontrolli ülema päevakäsk, 1.7.1919, ERA, f. 501, n. 1, s. 1, l. 9–11; Sõjaministeerium piirikontrolli ülemale, 9.8.1919, ERA, f. 957, n. 16, s. 1, [pagineerimata]; Välisministeerium Eesti konsulaadile Helsingis, 8.8.1919, ERA, f. 957, n. 16, s. 1, [pagineerimata].

<sup>72</sup> Vt politsei peavalitsuse ülem välisministeeriumile, 5.8.1919, ERA, f. 957, n. 16, s. 47, l. 65; Siseministeeriumi 1919. aasta tegevuse ülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 68, l. 15; Siseministeeriumi 1920. aasta tegevuse ülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 279, l. 93; Siseministeeriumi 1921. aasta tegevusülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 578, l. 36.

nelgi korral täitmata. Nagu selgitas 1920. aasta kevadel välisministrile Eesti saadik Soomes, Oskar Kallas, oli välisesindajate isetegevus vältimatu juhul, kui sisserändeloa andmine oli konsulaadi töötajate hinnangul „tungiv ja edasilükkamist ei kannatanud”. Kooskõlastusnõude eiramiseks andis sellises olukorras põhjust asjaolu, et nõusoleku saamiseks Tallinnast kulus omajagu aega. Kiirendatud korras anti Soome saatkonnas sissesõidulubasid neilegi isikutele, kelle Eestisse sõitmist toetasid mõjukad soovitajad, nagu näiteks Soome välisministeerium või luba taotlenud isiku kodakondsusjärgse riigi saatkond.<sup>73</sup>

Tallinnas oldi selliste erandite tegemisega üldisest kooskõlastamiskorrast põhimõtteliselt nõus, millest annab tunnistust eespool nimetatud juhatuskirja tekst. 1921. aasta kevadel anti välisesindustele ametlikult õigus väljastada sissesõidulubasid eraisikutele, kellel oli ette näidata oma asukohariigi välis- või kaubandusministeeriumist antud soovitus neid Eestisse lubada või Eesti Vabariigi ametivõimude väljastatud diplomaatiline või ministeriaalpass. Samuti lubati välisesindajatel väljastada iseseisvalt sissesõidulubasid „iseäranis hädalistel tingimistel”, klausliga, et erandkorras antud lubadest välisministeeriumi viivitamatult teavitatakse. Mida käsitleda „iseäranis hädalise tingimusena”, jäeti välisesindajate otsustada. Tallinna kaudu teostatud taustaandmete kontrollita said saadikud tugineda potentsiaalsetele kodanikele ajutisi välispasse väljastades eelkõige neilt isikutelt endilt saadud andmetele, mille alusel kontrolliti nii isiku päritolu kui ka poliitilist ustavust. Mõistagi võisid sissesõiduloataotlejad esitada välisesindajatele valeandmeid, mida näiteks Eesti saadik Poolas, Aleksander Hellat, lootis ära hoida vähemalt ühte taotlejat eelnevalt hoiatades: „Kui andmed tõele ei vasta, siis on Eestis otsus lühikene: poodakse ülesse ehk saadetakse Venemaale.”<sup>74</sup>

1921. aasta kevadel kehtestatud juhendid välisesindustele ja keskasutuste vahelise suhtluse tsentraliseerimiseks ning sissesõidulubade ja välispasside väljastamise põhimõtete ühtlustamiseks lihtsustasid kahtlemata välisesindustele igapäevatööd.<sup>75</sup> Kindlate reeglite paikapane ei tähendanud aga, et neid reegleid

---

<sup>73</sup> Vt Eesti saatkond Soomes välisministeeriumile, 14.5.1920, ERA, f. 957, n. 16, s. 89, l. 14. Kiireloomulist otsustamist nõudis näiteks olukord, kus Soomes elanud isik soovis sõita Eestisse hüvasti jätma oma välismaale kolida otsustanud sugulastega, vt Eesti saatkond Soomes välisministeeriumile, 24.8.1920, ERA, f. 957, n. 16, s. 89, l. 16.

<sup>74</sup> „Ärgu pandagu pahaks,” lisas saadik välisministrit taotlejale tehtud hoiatusest teavitades, vt Eesti saadik Poolas välisministrile, 24.1.1922, ERA, f. 957, n. 12, s. 209, l. 5.

<sup>75</sup> 1921. aasta kevadel vastu võetud juhtnõuade olulisust saatkondade töökorralduse ühtlustamisel peegeldab muuhulgas 1924. aasta kevadel Eesti esindusest Varssavis välisministeeriumisse saadetud kiri. Meenutades, et saatkondadel ei olnud välispasside väljastamisel aluseks võtta valitsuse dekreete ega seadusandlikus kogus kinnitatud õigusakte, jätkab Eesti esindaja Poolas, Johan Leppik: „Olid vaid suusõnalised läbirääkimised, arvamised, isiklikud otsused alguses ja hiljem ministeeriumi kirjad, mis üksikult iga juhtumit käsitasid ja mis muutusid iga kõrgema ametniku muutumisega. Huvitav oleks, juriidiliselt, kokku koguda meie vanadest saatkondadest välis- ja siseministeeriumi arvamisi ja eeskirju passide ja kodakondsuse asjus,” märgib saadik, lisades, et „võistelda sellel alal võiks ainult

alati järgiti.<sup>76</sup> Siiski võib üksikute konsulite isetegevust kõrvale jättes väita, et 1920. aastate keskpaigaks oli sissesõidulubade väljastamise süsteem välisesinduste vahendusel võrdlemisi hästi tööle hakanud. Lisaks aitas välisesinduste võrgustiku arendamine ning püüded koondada sissesõidulubade väljastamist välisriikides tegutsenud konsulite kompetentsi oluliselt vähendada piiriviisat taotlenud isikute arvu.

Hoopis teistsugune oli olukord iseseisvuse esimestel aastatel, mil sajad Eestisse siseneda soovinud isikud küsisid selleks luba alles Eesti piiril. Idapiiri ületada soovinud isikute jaoks oli see kuni Eesti Vabariigi ametlike esinduste avamiseni N. Venemaal 1920. aasta mais tegelikult ainus legaalne võimalus riiki siseneda.

Sissesõidulubade väljastamist piiril korraldasid esimestel omariiklusaastatel sõjaväevõimud, kelle kompetentsi kuulus piirikontrolli teostamine nii Vabadussõja ajal kui ka esimesel rahuaastal.<sup>77</sup> Piirile saabunud isikute sisserändetaotluste menetlemise süsteem ei erinenud oluliselt korrast, mida rakendati välisesinduste kaudu esitatud taotluste menetlemisel. Otsus piiriviisa andmiseks langetati siseministeeriumis, millele eelnes piiripunkti saabunud isiku põhjalik küsitlemine. Küsitluse tulemusena koostatud protokoll, mis sisaldas muuhulgas andmeid sisserännanu varasema elukoha, tegevuse ja Eestisse tuleku motiivide kohta, saadeti piiripunktist politsei peavalitsusse, kus andmeid kontrolliti ning koguti kohalike politseiametnike kaudu siseneda soovinud isiku kohta lisateavet.<sup>78</sup>

Vabadussõja kestel kooskõlastas siseminister sissesõiduloo väljastamise sõjaväe teadete kogumise osakonnaga.<sup>79</sup> Alates 1920. aasta juulikuust hakati

---

segadus arvepidamise eeskirjades ja nende põrutav mitmekesisus”, vt Eesti saatkond Poolas välisministeeriumile, 28.5.1924, ERA, f. 957, n. 3, s. 52, l. 80–81.

<sup>76</sup> 1924. aasta sügisel oli politsei peavalitsuse ülem sunnitud välisministeeriumile teatama, et Eesti konsul Berliinis ei pea kinni välis- ja siseministri välja töötatud juhtnööridest ning „tema vastu ei avita ükski abinõu”. Siseminister Theodor Rõuk'i allkirja kandvas kirjas palutakse välisministril katsuda konsulit korrale kutsuda, et ta „pisut tagasi tõmmaks”, vt politsei peavalitsus välisministeeriumile, 22.10.1924, ERA, f. 957, n. 3, s. 52, l. 122.

<sup>77</sup> Ehkki relvarahu sõlmimise järel tõusetus valitsuse koosolekul küsimus piirikontrolli edasisest alluvusest, otsustati see jätta vähemalt esialgu sõjaväe korraldusse. Siseministeeriumi alluvuses loodud piiripolitseile anti piirikontrolli teostamine üle 1921. aasta aprillikuus, millega oli üldine kontroll Eesti Vabariigi piirisisese ning piire ületava liikumise üle koondatud siseministeeriumile allunud politsei peavalitsuse kompetentsi, vt Vabariigi Valitsuse koosoleku protokoll nr 9, 16.1.1920, ERA, f. 31, n. 1, s. 216, l. 9; Määrus piirikontrolli funktsioonide ja asjaajamise üleandmise kohta siseministeeriumile, RT, 177/178 (1920), 1409; Piiripolitsei korraldus, 25.4.1921, ERA, f. 1, n. 10, s. 1, l. 1; Politsei peavalitsuse ülema ringkiri kõigile politseiülematele, 12.4.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7117, l. 1; Piirikontrolli ülem sõjaministrile, 1.4.1921, ERA, f. 501, n. 1, s. 43, l. 15; Piirikontrolli ülema päevakäsk, 18.4.1921, ERA, f. 501, n. 1, s. 61, [pagineerimata]; Ülevaade siseministeeriumi tegevusest 1921. a, ERA, f. 14, n. 1, s. 578, l. 34.

<sup>78</sup> Piirikontrolli ülema päevakäsk, 1.7.1919, ERA, f. 501, n. 1, s. 1, l. 9–11.

<sup>79</sup> Politsei peavalitsuse ülem Valga, Petseri, Narva, Tartu ja Mõisaküla karantiini ülematele, 19.8.1919, ERA, f. 1, n. 9, s. 413, [pagineerimata]; Politsei peavalitsuse ülem Narva karantiini ülemale, 10.10.1919, ERA, f. 1, n. 9, s. 415, l. 23.

piirile saabunute nimekirju julgeolekukontrolli teostamiseks edastama sõjaväeluure asemel siseministeeriumi alluvuses tegutsenud<sup>80</sup> kaitsepolitsei peavalitsusele.<sup>81</sup>

Piirile ilmunud isikud, kelle nimi ei olnud kantud politseiasutustes koostatud mittesoovitavate isikute nimekirja<sup>82</sup> ning keda ei olnud seetõttu põhjust kohe üle piiri tagasi saata, paigutati taustaandmete kogumise perioodiks siseministeeriumile allunud karantiinidesse.<sup>83</sup> Ehkki karantiinide loomise eesmärk oli pidurdada N. Venemaal epideemia mõõtmel võtnud ning Vene põgenike kaudu Euroopasse levinud tüüfuse valgumist Eestisse<sup>84</sup>, andis tervisekontrolliks ette nähtud periood, mis varieerus kümnest päevast kuni kahe nädalani, võimaluse sõeluda siseneda soovinute seast välja riigivastaselt meelestatud isikuid.

Võtmetähtsusega kontrollpunktiks kujunes iseseisvuse algusaastatel Narva karantiin, mille kaudu rändasid 1920. aastate alguses N. Venemaalt Eestisse tagasi kümned tuhanded emigrandid.<sup>85</sup> Ehkki 1920. aasta suvel kaaluti võimalust avada idast naasvatele optantidele täiendav sissepääs Eesti kagupiiril, lükkas siseminister Karl Einbund selle ettepaneku otsustavalt tagasi.<sup>86</sup> Tõenäoliselt oli ministri taoline otsus ajendatud eeldusest, et sisserände korraldamine ühe kindla keskuse kaudu võimaldab tagasirändajate tervislikku olukorda, sidet Eestiga ning poliitilist meelsust kõige tõhusamalt kontrollida. Tuleb

---

<sup>80</sup> 1919. aasta augustist kuni 1920. aasta aprillini kuulus kaitsepolitsei kohtuministeeriumi alluvusse. Vt Peeter Järveld; Maie Pihlamägi, *80 aastat Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumi 1918–1998* (Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1999), 66.

<sup>81</sup> Piirikontrolli ülem Tallinna piirikontrollpunkti vanemkontrolörile (salajane), 10.6.1920, ERA, f. 501, n. 1, s. 56, l. 8; Piirikontrolli ülem kõigile piirikontrollpunktide vanemkontrolöridele, 17.6.1920, ERA, f. 501, n. 1, s. 57, l. 18.

<sup>82</sup> Selliseid nimekirju, millesse olid kantud eeskätt riigivastase tegevusega seotud isikud, nagu näiteks aktiivsed kommunistid, keda kahtlustati Eestisse naasvat riigivastase kihutustöö eesmärgil, kuid ka kriminaalse minevikuga isikud, saadeti politseiasutustest teadmiseks ja järgimiseks kõigisse piiripunktidesse ning välisesinduste töötajatele, vt nt kommunistide ja varaste nimekiri, [1920], ERA, f. 957, n. 11, s. 316, l. 71.

<sup>83</sup> Siseministeeriumi 1919. aasta tegevuse ülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 68, l. 16; Siseministeeriumi 1920. aasta tegevuse ülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 279, l. 93.

<sup>84</sup> Eestis tõusetus soetõveepideemia vallandumise oht eriti teravalt pärast Petrogradi all lüüa saanud Loodearmee üksuste Eestisse taganemist 1919. aasta talvel. Ida-Virumaal vallandunud tüüfusepuhang sai saatuslikuks tuhandetele Eestist peavarju otsinud sõjameestele ja tsiviilisikutele ning tekitas riigi juhtkonnas tõsist muret, millest annab muuhulgas tunnistust otsus jätta 1920. aasta kevadel soetõve leviku tõkestamiseks ära Eesti Vabariigi teise aastapäeva paraad, vt Vabariigi Valitsuse koosoleku protokoll nr 30, 18.2.1920, ERA, f. 31, n. 1, s. 216, l. 35; Vt ka Valge, “20. sajand: kas Eestil on põhjust vabandada?”.

<sup>85</sup> Narva oli olulisim transiitpunkt ka Esimese maailmasõja rinnetel vangi langenud Saksa, Austria ja Vene sõdurite repatrieerimisel. Aastatel 1920–1922 transporditi rahvusvaheliste abiorganisatsioonide eestvedamisel Narva kaudu koju tagasi üle 400 000 Austria, Saksa ja Vene sõjavangi, vt lähemalt Martyn Housden, “When the Baltic Sea was a 'Bridge' for Humanitarian Action: the League of Nations, the Red Cross and the Repatriation of Prisoners of War between Russia and Central Europe, 1920–22”, *Journal of Baltic Studies*, 38.1 (2007), 61–83.

<sup>86</sup> Siseministeerium opteerimiskomisjoni osakonnale Petrogradis, 18.8.1920, ERA, f. 28, n. 1, s. 1, l. 2.



arvestada, et tüüfuseepideemia epitsentrist Eestisse naasta soovinud optantide ja sõjapõgenike seas otsisid tagasipöördumisvõimalusi paljud „kommunismipisikuga” nakatunud isikud.

Eesti kirdepunkti rajatud karantiin ei minetanud sisserändajate kontrollpunktina tähtsust kuni opteerimisprotsessi lõppemiseni 1923. aastal. 1920. aastate alguses pidid karantiinist läbi käima kõik idapiiri ületanud sisserändajad, välja arvatud diplomaatilise- või kullerpassiga varustatud isikud, kes ületasid piiri pidevalt oma ametiülesandeid täites. Ehkki 1923. aasta alguses otsustati karantiinis viibimisest vabastada lihtreisijad, kellelt ei leitud vagunis läbiviidud põgusa tervisekontrolli tulemusena ohtlikke haigustunnuseid, ei laienenud nimetatud erand Eestisse naasnud optantidele ja sõjapõgenikele.<sup>87</sup>

Vajadus teostada idapiiri tagant saabunud isikute üle topeltkontrolli oli seda aktuaalsem, et 1920. aasta maikuus N. Venemaal tööle asunud opteerimiskomisjoni ambitsioonikad esimehed kippusid kodakondsusajade otsustamisel ja sisserändelubade andmisel ületama neile siseministeeriumist antud volitusi (vt II artikkel).<sup>88</sup>

Omaette probleemi kujutas iseseisvuse algusaastatel aga ka Eesti korra-  
kaitseasutustes valitsenud pädevate ametnike puudus. Ehkki sõjaväe demobiliseerimine 1920. aastal täiendas tublisti Eesti ametiasutuste isikkoosseisu, nõudis ametkondade ülesehitamine ning usaldusväärsete riigiametnike ettevalmistamine aega. 1920. aastate alguses ei olnud haruldane kui mõni sisserännanud isikute üle valvet teostama pidanud korrakaitseametnikest osutus kaasteenistujate hinnangul „agaraks enamlaste tegelaseks”, kellel Eesti Vabariigi vastu „mingit poolehoidu ei ole.”<sup>89</sup>

Karantiinist vabastamisega ei olnud kontroll sisserännanud isikute üle lõppenud. Ehkki optandid andsid karantiinist vabastamisel kodanikuvande<sup>90</sup>, ei varus-

<sup>87</sup> Tervishoiu peavalitsus politsei peavalitsusele, 3.1923, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 54

<sup>88</sup> Põhjusest, miks opteerimiskomisjoni esimehed taotlesid teiste välisesindajatega võrreldes kodakondsus- ja sisserändeotsuste langetamisel suuremat autonoomiat, vaidlustades siseministri saadetud juhiseid ja korraldusi, võib esmalt nimetada N. Venemaal valitsenud erandlikku olukorda. Kodusõjast lõhestatud riigis ei olnud lubade andmisega sageli võimalik Tallinnast nõusolekut oodates viivitada. Pealegi võib oletada, et enne N. Venemaale suundumist ühiskondlikult olulistel ametikohtadel tegutsenud opteerimiskomisjoni juhtivametnikel oli enda hinnangul olemas piisav pädevus rändeotsuste langetamiseks. 1920. aasta aprillis komisjoni esimeheks määratud Johannes (Juhan) Kartau oli endine haridusminister ja Asutava Kogu liige. Aasta hiljem opteerimiskomisjoni juhtima asunud Ferdinand Vellneri autonoomiaotlusi näib olevat toetanud tema juristiharidus ja varasem karjäär riigikontrollis. Asutava Kogu ridadesse kuulus ka 1920. aasta maikuus komisjoni Petrogradi osakonda juhtima asunud Aleksander Schipai, kes sai muuhulgas ajakirjanduselt nahutada oma personalipoliitika tõttu, värvates komisjoni tööle mitmeid lähisugulasi ja hõimlasi, vt “Terve perekond diplomaadid”, *Vaba Maa*, 8.9.1920, 1.

<sup>89</sup> Vt piirikontrolli ülema raport sõjaministrile, 10.2.1921, ERA, f. 501, n. 1, s. 43, l. 9.

<sup>90</sup> Kodanikuvande andmisel pidi vastne kodanik kordama sõna-sõnalt talle ette loetud vandeteksti („Eesti Vabariigi kodanikuna töotan ja vannun ustavaks jääda Eesti demokraatlikule vabariigile ja tema seaduslikule valitsusele, ning tõrkumata täita kõiki vabariigis maksvaid seadusi, määrusi ja oma kodanikukohuseid, teades, et vastasel korral seadus mind karistusega ähvardab”) ning selle seejärel allkirjastama. N. Venemaalt Eestisse naasnud

tatud neid veel Eesti Vabariigi isikutunnistusega. Valdavale enamusele emigrantidest anti luba suunduda oma kunagisse kodukohta või paika, kuhu nad olid avaldanud soovi Eestis elama asuda.<sup>91</sup> Kohale jõudes kohustusid nad end registreerima elukohajärgses kaitsepolitseijaoskonnas ning võeti seejärel politseivalve alla, mis tähendas muuhulgas keeldu politseiametnike loata kodukohast lahkuda. Alles siis, kui kohalik politseikordnik ja kaitsepolitseiametnikud olid veendunud, et isiku tegevus ja meelsus ei anna põhjust teda riigivastasuses süüdistada, väljastati talle isikutunnistus.<sup>92</sup> Tagasirännanuid, keda võis politseiametnike kogutud andmeil seostada riigivastase tegevusega, ootas aga riigist väljasaatmine. Korralduse ebasoovitava isiku riigist väljasaatmiseks ehk „sunnitud väljarändeks” tegi 1920. aastate alguses siseminister või tema abi, kooskõlastades väljasaatmisotsuse eelnevalt sõjaministriga.<sup>93</sup>

Olles rõhutanud siseministrite keskset rolli sisserände kureerimisel, tuleks järgnevalt tutvustada 1920. aastate alguses siseministriametit pidanud isikuid, ning vaadelda, milliste andmetele tuginedes sisserändeotsuseid ministeeriumiseinte vahel langetati.

Ehkki väitekirjas käsitletaval ajavahemikul vahetus kaheksa valitsust, täitis siseministri ülesandeid sellel perioodil kokku kolm isikut. 18. novembril 1919. aastal rahvaerakondlasest peaministri Jaan Tõnissoni valitsuses siseministri kohuseid täitma asunud Aleksander Hellat, kes kuulus erakondlikult sotsiaaldemokraatlikusse tööliste parteisse, juhtis siseministeeriumi kokku kaheksa kuud. 1920. aasta juuli lõpul toimunud valitsusevahetused tõid ministritoolile kahe järgmise peaministri, Ado Birki ja Jaan Tõnissoniga samasse parteisse

---

optandid andsid kodanikuvande Narva karantiinis, Lääneriikidest tagasi pöörduda soovinud kodanikud Eesti välissaatkondades, vt siseministeerium kõigile linnapeadele ja maakonnavalitsuste esimeestele, 27.5.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 61; Kodanikuvande tekst, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 62; Siseministeerium Narva karantiini ülemale, 2.6.1920, ERA, f. 14, n. 1, s. 503, l. 97; Siseministeerium välisministrile, 6.6.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 63.

<sup>91</sup> Erandiks oli siiski pealinn, kuhu võisid üha süvenenud toidu- ja korteripuuduse tõttu elama asuda vaid need tagasirännanud, kellel oli Tallinnas juba olemas korter või kindel teenistus, vt politsei peavalitsuse ülem Narva karantiini ülemale, 23.5.1920, ERA, f. 1, n. 1, s. 7127, l. 53.

<sup>92</sup> 1921. aasta lõpul otsustati tagasirännanute liikumisvabaduse suurendamiseks nende registreerimise korda veidi leevendada, hakates isikutunnistusi väljastama kohe, kui isik oli end kaitsepolitseis registreerinud. Lõplikult vabastati N. Venemaal kodakondsustunnistusega varustatud isikud kaitsepolitseis registreerimisest alles opteerumisprotsessi lõpul, mil tagasirändajate hulk oli oluliselt kahanenud ning tulijate seas oli kaitsepolitsei ülema hinnangul „kuritegelikku elementi õige vähe.” Vabastus ei puudutanud siiski sõjapõgenikke, kelle registreerimine jätkus politseijaoskondades kuni opteerumisprotsessi lõpuni, vt politsei peavalitsuse ülem kõigile politseiülematele, 10.12.1920, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 8; Kaitsepolitsei peavalitsuse ülem politsei peavalitsuse ülemale, 31.12.1921, ERA, f. 1, n. 10, s. 1, 23; Politsei peavalitsuse ülem kõigile politseiülematele, 13.10.1922, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 47.

<sup>93</sup> Vt nt süüdistusmaterjalid ja ülekuulamisprotokollid N. Venemaale väljasaadetud Eesti kodakondsusega kommunistide kohta, ERA, f. 1, n. 1, s. 7079.

kuulunud rahvaerakondlase Karl Einbundi.<sup>94</sup> 1920. aasta oktoobri lõpul loovutas Einbund siseministri koha tööerakondlasest peaministri Ants Piibu valitsuses töö-, hoolekande- ja siseministri kohuseid täitma asunud tööerakondlasele Lui Oleskile, kuid seda vaid kolmeks kuuks. Siseministri kabinetti naasis Einbund juba 1921. aasta jaanuari lõpul ning jäi sellele ametikohale kuni 1924. aasta märtsikuuni, kuuludes nii tööerakondlase Juhan Kuke (21. november 1922 – 2. august 1923) kui ka põllumeestekogusid esindanud Konstantin Pätsi moodustatud valitsuste (25. jaanuar 1921 – 21. november 1922; 2. august 1923 – 26. märts 1924) koosseisu.

Siseministrit sisserändeotsuste langetamisel asendanud ministriabi rolli täitis 1918. aastast kuni 1929. aastani Tartu Ülikoolis juristihariduse omandanud Eduard Kübarsepp.<sup>95</sup> 1919. aasta kevadest kuni 1920. aasta septembrini juhatas ta ühtlasi siseministeeriumi administratiivajade peavalitsust, mille koosseisu kuulunud passiosakonnas viseeriti Eestisse sissesõitnud välismaalaste passe ning väljastati kuni 1922. aasta alguseni mittekodanikele peatuslubasid. Samuti tegutses administratiivajade peavalitsuse alluvuses 1920. aasta aprillis loodud kodakondsuse opteerimise ajutine osakond, mille ülesannete hulka kuulus nii Eestis kui ka välismaal viibinud isikute kodakondsustaotluste menetlemine.<sup>96</sup>

Siseministri isiklik lähenemine rändeotsuste langetamisele annab tunnistust, et sisserände kontrollimist peeti 1920. aastate alguses riiklikust aspektist äärmiselt oluliseks. Teisalt näitab selline otsustussüsteem, et riigivõim oli iseisvuse esimestel aastatel veel väga õhuke: puudus töökindel ja usaldusväärne ametkondlik süsteem, mille hoolde minister võinuks lõppotsuste langetamise usaldada.

Võib küsida, kuivõrd mõjutas üksikuid sisserändeotsuseid siseministri kohuseid täitnud isikute erakondlik taust? Tuleb kohe märkida, et toonastel valitsuserakondadel ei olnud sisserändepoliitika kujundamiseks eraldi poliitilisi programme. Selge on see, et kõigi 1920. aastate alguses ametis olnud siseministrite ja valitsusjuhtide eesmärk oli kindlustada riigi julgeolekut, mille osaks oli riigivaenulike isikute sisserände tõkestamine. Samuti võib väita, et riigivaenulike isikute esirinda kuulusid toonaste siseministrite silmis persoonid, kes olid tegutsenud või tegutsesid aktiivselt Eesti riigi püsijäämise vastu, nagu näiteks *landeswehrlased* ning Eestisse poliitilist kihutustööd tegema sõitnud kommunistid. Teatud erinevusi võib täheldada toonaste valitsusparteisisid juhtinud isikute suhtumises vähemusrahvustesse, millega võib muuhulgas seostada baltisaksa emigrantide suunalise tagasirändepoliitika leevendamispüüdeid 1921.

<sup>94</sup> 1923. aastal astus rahvuslik-liberaalset maailmavaadet esindanud rahvaerakonna ridadesse kuulunud K. Einbund konservatiivse paremerakonna, põllumeestekogude liikmeks.

<sup>95</sup> Ando Leps, *Kui Eestit valitsesid juristid: välismaise professuuri panus Eesti rahvusest juristide kasvatamisel Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas aastatel 1889–1938. Eesti juristid poliitikas 1917–1940 ja nende hilisem saatus* (Tallinn: Ortwil, 2009), 105.

<sup>96</sup> Siseministeeriumi administratiivajade peavalitsuse 1920. aasta aruanne, ERA, f. 14, n. 1, s. 325, l. 1–4; vt ka vabariigi piirides viibivate välismaalaste dokumentide vormistamise ja sissesõidu määrus, ERA, f. 31, n. 3, s. 2527, l. 1–12.

aastal, mil peaministritoolile asus Eesti peamiste vähemusrahvuste, sakslaste ja venelastega heade suhete sisseseadmist propageerinud K. Päts (vt lähemalt III artikkel).<sup>97</sup>

Selge tegevusraami lõi kõigile toonastele valitsusliikmetele nende erakondlikust kuuluvusest sõltumata 1920. aastate alguses riigis valitsenud töö-, toiduainete- ja korteripuudus, millega sisserändeotsuseid langetanud isikuil tuli paratamatult arvestada. Majanduskriis andis iseseisvuse algusaastatel põhjust seada karme piiranguid nii Eesti kodanike naasmisele kui ka teiste riikide kodanike Eestisse rändamisele (vt täpsemalt I ja II artikkel).

Püüdmata vähendada siseministrite rolli sisserändepoliitika vormimisel, võib sisserändeotsuste peamiste suunajatena käsitleda rändetaotluste menetlemise protsessis osalenud politsei- ja omavalitsusasutuste ametnikke. Nagu eespool kirjeldatud, tugines ministeeriumi kõrgem juhtkond sisserändeotsuste langetamisel politseiasutuste ning valla- ja linnavalitsuste vahendusel kogutud teabele ning arvamustele. Siseministri otsus sõltus suuresti sellest, milliseid materjale õnnestus kohtadelt koguda, milliste inimestega ametnikud andmeid kogudes suhtlesid ning millise tonaalsusega sõnastati ettepanek taotluse rahuldamiseks või sellest keeldumiseks. Teiste tegurite kõrval mõjutasid nende arvamuste sisu otsustusprotsessis osalenud ametnike endi subjektiivseid hoiakud ning rahva seas levinud suhtumised sisserändesse ja rahvusküsimusse laiemalt. Erinevatest asutustest siseministriesse laekunud arvamused olid sageli vastandlikud, mis aetas siseministri ja ministriabi lõppotsuse langetamisel keerulisse olukorda.

Kahtlemata oli siseministri kui kõrgeima korrakaitseülesannet ülesanne takistada riigivaenulike isikute riiki sisenemist ning arvestada otsuste langetamisel 1920. aastate alguses massiliseks paisunud sisserände mõjusid Eesti poliitilisele ja majanduslikule olukorrale. Valitsuse püsimiseks vajaliku rahva poolehoidu tagamiseks pidi ministri tegevus vastama ühiskonna ootustele, mis tähendas näiteks selliste isikute sissesõidupalvete tagasilükkamist, kelle naasmine võis omavalitsusametnike hinnangul kohaliku elanikkonna seas „tõsiselt pahameelt sünnitada”.<sup>98</sup> Samas oli siseministri kohus olla sisserändeluba või kodakondsust taotlenud isikute suhtes võimalikult õiglane. Nagu toonitas 1921. aasta suvel kaitsepolitseiametnikele siseminister K. Einbund, võis minister politseiasutustelt laekunud pealiskaudsele ja hinnangulisele teabele tuginedes haavata

<sup>97</sup> Vt Toomas Karjahärm; Väino Sirk, *Vaim ja võim. Eesti haritlaskond 1917–1940* (Tallinn: Argo, 2001), 305. Kui K. Pätsi juhitud põllumeestekogusid on nimetatud toonastest erakondadest kõige vähemustesõbralikumaks, suhtus 1920. aasta alguses korduvalt valitsusi moodustanud rahvaerakonna juht J. Tõnisson vähemuste lojaalsusesse varjamatu umbusuga, seistes pikka aega vastu vähemusrahvuste kultuuriautonomia seadustamisele. Negatiivsed hoiakud domineerisid teistegi toonaste valitsusparteide, sotsiaaldemokraatliku tööliste partei ning tööerakonna esindajate vaadetes vähemusrahvuste lojaalsusele. Eesti erakondades levinud suhtumistest vähemusrahvustesse vt lähemalt Alenius, *Ajan ihanteiden*, 107–120; Alenius, „Under the Conflicting”, 39–40.

<sup>98</sup> Rahva seas valitsenud vaenulike meeolude ja avaliku vastuseisuga tuli siseministril arvestada näiteks mitmete baltisaksa emigrantide sisserände- ja kodakondsustaotluste menetlemisel, vt nt siseminister riigivanemale, 10.1920, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 288–289.

Eestisse naasta soovinud isikute õiglustunnet, mis võis omakorda tekitada „väga suurt pahameelt nii valitsuse kui ka maksva riigikorra vastu” võõrsil viibinud Eesti emigrantide hulgas.<sup>99</sup>

Kokkuvõttes võib Eesti Vabariigi 1920. aastate alguse sisserändepoliitikat käsitleda kujundlikult „mosaiikpildina”, mille värvigamma panid paika riigis valitsenud majanduslik ja poliitiline olukord ning mille mustreid mõjutasid ministeeriumiseinte vahel kujundatud arusaamade kõrval otsustusprotsessis osalenud isikute subjektiivsed hoiakud, lisades „pildile” varjundeid Eesti ühiskonnas 1920. aastate alguses valitsenud suhtumistest ja meeleoludest.

---

<sup>99</sup> Vt kaitsepolitsei jaoskonnaülemate koosoleku protokoll (täiesti salajane), 17.6.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 582, l. 206–207.

## 5. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEKOHAD JA AJALOOLINE KONTEKST

### 5.1. Massilised rändevood

Esimese maailmasõjaga alanud uut ajastut Euroopa migratsioonialaloos on õigustatult nimetatud „põgenike ja kodutute sajandiks”.<sup>100</sup> Põgenikevood läksid liikvele kohe sõja puhkedes. Kui Vene väed tungisid Ida-Preisimaale ja Galiitsiasse, põgenes neilt aladelt üle miljoni inimese. Saksa ja Austria-Ungari vägede vastupealetung tõi omakorda kaasa massilise põgenikelaine idapoolsetes sõjateatrites, kus koos taganeva Vene armeeaga pages või evakueeriti sõjaväevõimude poolt sunniviisiliselt oma kodudest miljoneid inimesi.<sup>101</sup> 1917. aastal oli ainuüksi Venemaal hinnanguliselt üle kuue miljoni pagulase, kelle tuumiku moodustasid põgenikud Saksa vägede poolt okupeeritud Vene impeeriumi läänepoolsetest provintsidest (tulevase Läti, Leedu ja Poola territooriumitelt).<sup>102</sup>

Relvarahu sõlmimise järel 1918. aasta novembris otsis enamik põgenikest võimalust koju tagasi pöörduda. Miljonid inimesed ei olnud aga üldse paigast liikunud, kuid avastasid end elamast vähemusrahvusena hoopis uues riigis.<sup>103</sup> Selline olukord kätkes endas ohtu põgenikeprobleemi süvenemiseks.

Üks võimalus vältida massilist ümberasumist Euroopa poliitilisele kaardile tekkinud uutest riikidest oli nende riikide territooriumitelt pärit (seal elanike-registritesse kantud) või seal teatud ajast alates alaliselt elanud endiste impeeriumialamate kuulutamine uue riigi kodanikeks. Kuid mis rändeajaloo seisukohast veelgi olulisem, sõjajärgsete rahulepingutega anti uutes riikides viibinud isikuile, kes olid pärit mõne teise (endise impeeriumi aladele tekkinud) uue riigi territooriumilt või keda sidus mõne teise uue riigi enamusrahvusega „etniline, usuline või keeleline” side, võimalus taotleda selle riigi kodakondsust ning kodakondsusjärgsesse riiki ümber asuda (vt alapeatükk 2.2).

Pariisi rahukonverentsil sõlmitud lepingute alusel uutesse piiridesse surutud riikidel tuli kaotatud aladelt vastu võtta ligikaudu kaks miljonit ümberasujat. Nii oli kärbitud territooriumiga Austria elanikkonnast 1920. aastate lõpul üle 10% sündinud väljaspool uusi riigipiire. Ungarisse, mis kaotas sõja tulemusena oma senistest aladest ligikaudu kaks kolmandikku, suundus sõja järel üle poole miljoni ümberasuja Tšehhoslovakiast, Rumeeniast ja Jugoslaaviast.<sup>104</sup> Saksa-maale, kes kaotas Versailles rahulepingu alusel naaberriikidele suuri osasid oma varasemast territooriumist, saabus paari sõjajärgse aasta jooksul üle miljoni

<sup>100</sup> Vt Bade, *Migration in European History*, xii.

<sup>101</sup> *Ibid*, 180.

<sup>102</sup> Gatrell, *A Whole Empire Walking*, 3.

<sup>103</sup> Esimese maailmasõja järel, mille keerises oli kokku varisenud kolm impeeriumi ja nende varemeile kerkinud tosinkond uut riiki, märgiti Euroopas maha ligikaudu 11 000 ruutkilomeetrit uusi riigipiire, vt Bade, *Migration in European History*, 181.

<sup>104</sup> Jochen Oltmer, “Migration and Public Policy in Germany, 1918–1939”, in *Crossing Boundaries: The Exclusion and Inclusion of Minorities in Germany and America*, ed. Larry Eugene Jones (New York; Oxford: Berghahn Books, 2001), 59.

välissakslase. Neist valdav enamik, ligikaudu 800 000 inimest, põgenes Weimari Vabariiki Poolale läinud aladelt, kus varasem „saksastamise” poliitika oli asendunud aktiivse „poolastamisega”.<sup>105</sup>

Kõiki neid ümberasumisvooge iseloomustasid teatud sarnasused: esimeste lahkujate seas olid endiseid võimukandjaid esindanud isikud, nagu näiteks impeeriumi riigiasutuste ametnikud, politseinikud, sõjaväelased, võimuvahetuse järel koha kaotanud õpetajad jt. Alles teises järjekorras seadsid end lahkuma töösturid ja ärimehed, ning sedagi vaid juhul, kui uutes riikides vastu võetud seadused ja uued tollipiirid ähvardasid hävitada nende senised teenimisvõimalused. Üldise seaduspärasusena kujunes emigratsioon massilisemaks kitsendavat vähemuspoliitikat rakendanud riikidest ning tagasihoidlikumaks piirkondadest, kus vähemustesse suhtuti leebelt.<sup>106</sup>

Ümberasumistest hoolimata jäi etniline mitmekesisus Euroopas püsima. Kahe maailmasõja vahelisel perioodil moodustasid vähemusrahvused „uue Euroopa” rahvastikust keskmiselt kolmandiku.<sup>107</sup> Esiteks otsustas suur osa loovutatud alade elanikkonnast jääda paigale sinna, kus oli juba aastaid (või koguni mitme sugupõlve vältel) elatud ning kohaneda uues riigis vähemusrahvuse positsiooniga. Kuid etnilise mitmekesisuse säilimisse aitasid panustada ka sihtriikide seatud sisserändepiirangud, millega tõkestati nii teatud rahvusrühmade esindajate kui riigi enamusrahva hulka kuulunud isikute sisserännet.

## 5.2. Sisserändekontrolli juurutamine

Nagu juba eespool märgitud, ei kontrollinud Esimese maailmasõja eel sisse- ega väljarännet ükski suurem Euroopa riik peale Venemaa.<sup>108</sup> See pretsedenditu vabadus, nagu ka riikide sekkumatus majandusellu, kadus maailmasõja esimeste paukudega: 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi alguses massilist töörännet võimaldanud liberaalne migratsiooniajastu asendus uue epohhiga, mil piiriülest liikumist hakati riiklikult kontrollima ning riigi huvidest lähtuvalt piirama.<sup>109</sup>

Kui püüda välja tuua põhjusi, mis ajendasid Euroopa riike rakendama Esimese maailmasõja järel sisserändele karme piiranguid, tuleb esiteks nimetada

---

<sup>105</sup> Vt Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 86–93.

<sup>106</sup> Oltmer, “Migration and Public Policy”, 59; vt ka Brubaker, *Nationalism Reframed*, 156–166.

<sup>107</sup> Raymond Pearson, *National Minorities in Eastern Europe, 1848–1945* (London: Macmillan Press, 1983), 148.

<sup>108</sup> Malcolm Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World* (Cambridge: Polity Press, 1997), 133; Moch, *Moving Europeans*, 107; Mervyn Matthews, *The Passport Society: Controlling Movement in Russia and the USSR* (Boulder, Oxford: Westview Press, 1993), 8–9.

<sup>109</sup> Leslie Page Moch, “Dividing Time: an Analytical Framework for Migration History Periodization”, *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, eds. Jan Lucassen and Leo Lucassen (Bern: Peter Lang, 2005), 52; Bade, *Migration in European History*, 165–166.

sõjajärgset majanduskaost. Maailmasõja tulemusena oli kokku varisenud kogu senine rahvusvaheline majandussüsteem, mistõttu tunti suure sõja laastavat mõju isegi neutraalseks jäänud riikides. Rahu saabudes seisis suurem osa Euroopast silmitsi üha kasvava inflatsiooni ning töö-, toidu- ja korteripuudusega, mis pärssis omakorda riigivõimude võimalusi kõigile siseneda soovinule peavarju pakkuda. Riigiaparaadi loomise või ümberkujundamisega seondunud probleemid, sõjapurustused ning ebapiisavad transpordi- ja miljonite sõdurite demobiliseerimisel muutsid kriisiga toimetuleku veelgi keerulisemaks.<sup>110</sup>

Ei ole üllatav, et kriisis vaevelnud riikides tajuti tagasirändajate ja ümberasujate kasvavat voogu peagi kui ohtu riigi julgeolekule. Üks radikaalsemaid näiteid massilise sisserände halvavast mõjust senisele poliitilisele ja sotsiaalsele korraldusele pärineb Ungarist, kuhu saabus naaberriikide poolt vallutatud aladelt sõja lõppedes sadu tuhandeid ümberasujaid. Enamik saabunuist jäi riigi ülalpidamisele, kasvatades äärmuseni ülerahvastatud Budapestis juba niigi lokaalset töö- ja toiduainetepuudust. Üha süvenenud kitsikus ja riigivõimude võimetus olukorda kiiresti lahendada lõi 1918. aastal soodsa pinnase kommunistlikuks riigipöördeks, mille tulemuste likvideerimisega tegelesid Ungari uued võimud veel kaua peale selle tasalülitamist.<sup>111</sup> Tekkinud põgenikekriisi mõjud ei jätnud end avaldamata järgnenud aastate sisserändepoliitikas – alates 1921. aastast hakati Ungarisse ümber asuda soovinud isikutele sisserändelubasid väljastama vaid erandjuhul.

Uute riikide püüdeid piirata naaberriikidest ümber asuda soovinud „rahvuskaaslaste” sisserännet võib seletada ka nende riikide leppimatusega tunnistada uusi riigipiire. Väljaränne teiste riikide koosseisu läinud aladelt, mille kaotamist peeti enamasti sügavalt ebaõiglaseks, ähvardas nõrgestada alasid loovutama pidanud riikide revisionistlikke taotlusi.<sup>112</sup> Nii põhjendati mitte ainult Ungari, vaid ka näiteks Saksamaa ja N. Venemaa kahe maailmasõja vahelise perioodi välispoliitikale iseloomulikke püüdlusi saada tagasi kas siis maailmasõjas või sellele järgnenud piirisõdades kaotatud alasid vajadusega kaitsta vähemustena naaberriikides elanud „rahvuskaaslaste” huve. Revisionistlike „sugulasriikide” sõnavõttu oma „rahvuskaaslaste” huvide kaitseks võis tõlgendada sekkumisena teise riigi siseasjadesse, seda enam, et see aitas tugevdada „sugulasriigiga” seotud vähemuste rahvuslikku identiteeti, andes omakorda alust käsitleda neid ohuna oma asukohariigi stabiilsusele.<sup>113</sup>

<sup>110</sup> Bade, *Migration in European History*, 182–183; Peter Gatrell, “War, Population Displacement and State Formation in the Russian Borderlands, 1914–1924”, *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia 1918–1924*, eds. Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 34.

<sup>111</sup> Vt Ferenc Pölötskei, *Hungary after Two Revolutions (1919–1922)* (Budapest: Akademiai kiadó, 1980); vt ka Richard J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century* (London; New York: Routledge, 1995), 79–84.

<sup>112</sup> Brubaker, *Nationalism Reframed*, 158.

<sup>113</sup> Rogers Brubaker, “National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe”, *Daedalus*, 124: 2 (1995), 110–111; Petra Roter, “Locating the ‘Minority Problem’ in Europe: A Historical Perspective”, *Journal of International Relations and Development*, 4: 3 (2001), 233; vt ka *Nationalism: a Report by a Study Group*



Territoriaalsete küsimuste üle kemplevate naaberriikide vahelistesse pingelistesse suhetesse ei pruukinud leevendust tuua selliste vähemuste massiline ümberasumine, mille ilmeka näitena võib jällegi tuua sõjajärgse Ungari. Kompromissitult kaotatud alade taasliidendamist taotlenud ümberasujad saavutasid Ungarisse jõudes märkimisväärse mõju riigi sise- ja välispoliitikas, mis välistas kahe maailmasõja vahelisel perioodil igasuguse koostöö riigi lähinaabritega.<sup>114</sup>

Valitsuste suurenenud huvi sisserände reguleerimise vastu ei saa põhjendada aga pelgalt majanduslike põhjuste või revisionistlike taotlustega, vaid muutustega kogu ühiskondlikus, poliitilises ja sotsiaalses süsteemis. Tuleb silmas pidada, et Esimene maailmasõda oli erakordselt kõrge rahvusliku laenguga konflikt, mis mõjutas majandussuhete kõrval otsustavalt rahvuste vahelisi suhteid, purustades 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi alguses levinud kujutelmad Euroopa üha suurenevast ühtsusest. Sõjaaegne natsionalismi õhutamine ja vastase rahvusesse kuulunud isikute tembeldamine „vaenulikeks võõrasteks” stimuleeris riikidevahelise konflikti kandumist ühiskondlikule tasandile, süvendades välismaalaste suunalist võõristust ning sallimatust.<sup>115</sup> Rahvustevahelise solidaarsuse hääbumise mõju oli tuntavaim sõja kaotanud riikides, kus kohanemine muutunud olukorraga ning toimetulek sotsiaalsete, majanduslike ja poliitiliste probleemidega kujunes kõige keerukamaks.<sup>116</sup> Kasvanud ksenofoobia, mis vajutas oma pitseri kogu sõjajärgsele perioodile, avaldus erinevates elu- ja poliitikavaldkondades ning sealhulgas sisserändepoliitikas, mille teostamisel hakati üha suuremat tähelepanu pöörama riiki siseneda soovinud isikute rahvuslikule kuuluvusele.

### 5.3. Sisserändekontroll „rahvustumisprotsesside” hoovana

Peaaegu kõik endiste impeeriumite varemeile kerkinud uued riigid (kui jätta kõrvale N. Venemaa) määratlesid end „rahvusriikidena”, olles kannustatud rahvusluse kvintessentsiks olevast ideest, mille järgi riigi ja rahvuse piirid peaksid ideaalis kattuma. Lisaks eeldusele, et rahvusriigi poliitilised piirid peaksid langema kokku rahvuskultuuriliste piiridega, näeb rahvusriigi idealiseeritud mudel ette riigi territooriumi ja kodanikkonna kattuvust. See tähendab, et riigi elanikud, kes peaksid ideaalis jagama ühte ja sedasama rahvuslikku kuuluvust, on ühtlasi selle riigi kodanikud, ja vastupidi – kodanikkonna moodustavad vaid selle riigi territooriumi asustava „rahvuse” esindajad. Nii võibki Rogers Brubakerile tuginedes iseloomustada rahvusriiki (idealiseeritud mudelina) kui „sise-

---

*of Members of the Royal Institute of International Affair*, ed. Edward Hallett Carr (London; New York: Oxford University Press, 1939), 280.

<sup>114</sup> Brubaker, *Nationalism Reframed*, 158–159, vt ka Crampton, *Eastern Europe*, 85.

<sup>115</sup> Bade, *Migration in European History*, 175–176.

<sup>116</sup> Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973), 268.

miselt homogeenset ja väliselt selgelt piiritletud poliitilist, õiguslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja mõnikord ka majanduslikku ruumi.<sup>117</sup>

Ometi erines Euroopa uutes rahvusriikides valitsenud tegelikkus esitatud „ideaalmudelist“: Ida- ja Kesk-Euroopasse rajatud riigid, mida küll käsitleti „riikidena ühele rahvusele ja selle rahvuse jaoks“, olid etniliselt üsnagi heterogeensed. Ehkki vähemusrahvustesse kuulunud isikute osakaal uute riikide kogurahvastikust oli riigiti erinev, ei jäänud see üheski neist alla 10%, küündides suurimaks Poolas, Rumeenias, Tšehhoslovakkias ja Jugoslaavias, kus vähemused moodustasid elanikkonnast enam kui kolmandiku (neist kahes viimases riigis lausa 50%).<sup>118</sup>

Ida- ja Kesk-Euroopa uutes riikides valitsenud etniline kirevus ei olnud vastuolus üksnes idealiseeritud kujutelmadega rahvusriigist: ka poliitilises praktikas kalduti etnilist heterogeensust käsitlema ebastabiilsuse allikana ja teatud juhtudel otsese julgeolekuriskina (nt ambitsioonika „rahvusliku kodumaaga“ vähemuste kontekstis). Juhindudes arusaamast, et homogeenne rahvastik on tõenäolisemalt lojaalne nendega sama rahvuslikku kuuluvust jaganud võimuesindajatele, muutes hõlpsamaks riigi iseseisvuse kindlustamise ja säilitamise, kalduti etnilist mitmekesisust käsitlema riigivõimu konsolideerimise püüdeid takistava tegurina. Pealegi muutis potentsiaalselt ebalojaalseteks peetud vähemusrahvuste kohalolu riigi ülesehitamise protsessi mitte ainult keerukamaks, vaid ka kulukamaks – stabiilsuse loomine ja tagamine nõudis valitsustelt suuremaid administratiivkulusid (sh väljaminekuid valdavalt vähemusrahvustega asustatud piirkondade integreerimiseks, poliitiliselt kahtlaste isikute tegevuse jälgimiseks jne).<sup>119</sup> Kui homogeenne rahvastik puudus, hakkas uute riikide rajamise protsessides lisaks poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse ühtsuse tagamise püüetele tooni andma pürgimus rahvusliku homogeensuse poole.

Selliste protsesside iseloomustamiseks on sotsiaalteadlane Rogers Brubaker pakkunud välja mõiste „rahvustumine“, mis on võetud tänaseks laialdaselt kasutusse nii sotsiaal- kui ka humanitaarteaduslikes uurimustes. Üldistavalt võib „rahvustumist“ iseloomustada kui protsessi, mille eesmärk on kujundada etniliselt mitmekesine riik („realiseerimata“ rahvusriik) ümber etnokultuuriliselt homogeenseks rahvusriigiks. Soovides rõhutada selliste protsesside dünaamilisust ja igikestvust (ideaaliks seatud homogeensuse saavutamatus) on Brubaker võtnud nimetuse „rahvusriik“ kõrval kasutusele mõiste „rahvustuv riik“ (*natio-*

---

<sup>117</sup> Rogers Brubaker, “Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging”, *Journal of Interdisciplinary History*, 41: 1 (2010), 62–63.

<sup>118</sup> Pearson, *National Minorities*, 148.

<sup>119</sup> Vt Roter, “Locating the ‘Minority Problem’”, 221, 226, 236, Rogers Brubaker, “National Homogenization and Ethnic Reproduction on the European Periphery”, in *La teoria sociologica e lo stato moderno: Saggi in onore di Gianfranco Poggi*, eds. Marzio Barbagli and Harvie Ferguson (Il Munio, 2009), 204; Charles Tilly, “Reflections on the History of European State-Making”, in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly (Princeton: Princeton University Press, 1975), 42–43, 79.

nalizing state)<sup>120</sup> ning väitnud, et kõik endiste impeeriumite aladele tekkinud uued Ida- ja Kesk-Euroopa riigid olid oma olemuselt „rahvustuvad riigid”, mille „rahvustumispüüdlustes” esinesid suuremal või vähemal määral järgmised elemendid.

Esiteks oli kõigis neis riikides olemas nn põhirahvus, mis eristus etnokultuuriliste tunnuste poolest kõigist teistest riigi kodanikkonda või alalisse elanikkonda kuulunud rahvusrühmadest. Teiseks juhinduti nende riikide rajamisel juba eespool tutvustatud ideest, mille järgi riik oli põhirahvuse „oma” ning eksisteeris selle rahvuse huvide kaitseks ja edendamiseks. Riigi iseseisvumine ja põhirahvuse juhtivale positsioonile tõusmine ei andnud aga põhjust täielikuks rahuloluks – leides, et põhirahvuse huvid ei ole piisavalt kaitstud, püüti selle rahvuse keelelist ja kultuurilist arengut, arvulist domineerimist, majanduslikku heaolu ja poliitilist hegemooniat erinevate tegevustega pidevalt kindlustada. Neid tegevusi käsitleti kui kompensatsiooni – võimalust heastada „ajaloolist ülekohut”, mida põhirahvusel oli tulnud taluda enne selle rahvuse huve kaitsva ja edendava „oma riigi” loomist. Sellised arusaamad võeti ametlikult või mitteametikult omaks nii valitsus- kui ka valitsusvälisel tasandil ning need leidsid oma väljundi erinevates avaliku elu sfäärides ja poliitikavaldkondades.<sup>121</sup>

Oluline on siiski silmas pidada, et Ida- ja Kesk-Euroopa uutes riikides rakendatud rahvustumispoliitikate intensiivsus ja ulatus oli erinevate riikide lõikes erinev, varieerudes vähemuste riigist lahkuma sundimisest vähemusrahvusi suuremal või vähemal määral kaasavate integratsioonimudeliteni.<sup>122</sup> Samuti tuleb arvestada, et rahvustumine ei avaldunud kõigi poliitikate ülese ühtse ja selgepiirilise „rahvustumispoliitikana” – rahvuslus oli üks neis riikides rakendatud poliitikate kujundamist mõjutanud tegureid. Ehkki ideaal oli uutel riikidel ühine – muuta riik „tõeliseks” rahvusriigiks, avaldusid rahvustumispüüdlused aja jooksul erinevalt nii üksikutes poliitikavaldkondades kui ka erinevate poliitikavaldkondade lõikes.<sup>123</sup>

Üks riigivõimu konsolideerimise ja rahvastiku homogeniseerimise eduka elluviimise eeldusi oli sulgeda riigipiir soovimatutele välistele mõjudele. Kuna immigratsiooni on üldiselt käsitletud tegurina, mis aitab panustada riigis valitseva etnilise heterogeensuse suurendamisesse, pidasid uute riikide võimuesindajad oluliseks võtta rände protsessid võimalikult kiiresti oma kontrolli alla. Vaid teatud piiratus võimaldas säilitada kontrolli riigi territooriumi ja rahvastiku

---

<sup>120</sup> Brubaker, *Nationalism Reframed*, 63, 83.

<sup>121</sup> *Ibid*, 83–84.

<sup>122</sup> Paljude teiste tegurite seas sõltus uutes riikides rakendatud rahvustumisprotsesside ulatus ja intensiivsus iga konkreetse riigi majanduslikust lähteasust, riigi territooriumist, asustanud rahvusrühmade omavahelistest suhetest, põhirahvuse senisest positsioonist lagunenud impeeriumis ning riigijuhtimise üle võtnud võimuesindajate varasemast valitsemiskogemusest ja isiklikest hoiakutest, vt lähemalt Karen Barkey, “Thinking about Consequences of Empire”, eds. Karen Barkey and Mark von Hagen, *After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires* (Boulder (Colo.); Oxford: Westview Press, 1997), 108–109.

<sup>123</sup> Vt Brubaker, *Nationalism Reframed*, 63, 66, 84.

üle ning tagada kohalike identiteetide püsijäämist, seda enam, et kohalikust elanikkonnast selgelt eristuva identiteedi ja solidaarsustundega isikute massilist sisserännet võis käsitleda otsese ohuna riigi stabiilsusele.<sup>124</sup> Nii võib uute riikide võimuesindajate püüdeid piirata teatud isikute riiki sisenemist seostada lisaks eelnenud peatükkides nimetatud põhjustele ka riigis rakendunud rahvustumisprotsessidega ning riigi ülesehitusprotsessiga laiemalt.

Ida- ja Kesk-Euroopa uute riikide jaoks muutus sisserände kontrollimise vajadus eriti aktuaalseks sõjajärgsete massiliste tagasirände- ja ümberasumisvoogude vallandudes. Uutesse riikidesse siseneda soovinud isikute seltskond oli etniliselt väga kirev ning saabunute side sihtriigi territooriumi ja selle rahvastikuga erinevate isikute lõikes üsnagi erinev. Sisserändelubade väljastamisel hakati riigi põhirahvuse hulka kuulunud või „rahvustatuna” riigi liikmeskonda kvalifitseeruda võinud isikuid eristama kõigist nendest, kelle riiki sisenemine ei olnud uute riikide võimuesindajate hinnangul soovitatav.<sup>125</sup>

Nagu juba eespool märgitud, andis uute riikide võimuesindajatele võimaluse kaaluda, kas ühe või teise isiku tulek on kooskõlas „riigi huvidega” (ning keelduda sisserändeloa andmisest „soovimatuks” tunnistatud isikutele), tagasirände- ja ümberasumispoliitika tihe sidumine riigi kodakondsuspoliitikaga – tagasirändamise või ümberasumise eelduseks oli kvalifitseerumine sihtriigi kodanikuks.<sup>126</sup> Tuleb silmas pidada, et valitsuste õigust otsustada, keda oma kodanikuks tunnistada ja kellele mittekodanikest anda luba riigi territooriumile siseneda, on peetud üheks riikliku suveräänsuse keskseks avaldumisvormiks.<sup>127</sup>

Nii ei saa kodakondsuse ja sisserändeloa andmisest keeldumist mõjutanud tegurina alahinnata võimuesindajate soovimatust riigis valitsenud etnilist heterogeensust kasvatada, sealhulgas soovi tõkestada konkreetsete etniliste rühmade esindajate tulekut. Sellise suhtumise mõju said tunda paljud sihtriigi enamusrahvusest erinevat etnilist identiteeti kandnud tagasirändajad ja ümberasujad, avastades, et uute riikide valitsused ei soovi neid kodanikeks tunnistada ning oma territooriumile lubada. Võimaluse selleks andsid muuhulgas sõjajärgsete rahvusvaheliste lepingute sõnastused, mis lubasid selgesõnaliselt kodakondsuse andmisest keelduda (vt alapeatükk 2.2) või lepingus toodud teatud etniliste rühmade kahjuks tõlgendada. Näiteks võib tuua tingimuse, mis võimaldas endise Habsburgide impeeriumi alamatel taotleda vaid selle riigi kodakondsust ja sinna ümber asuda, mille enamusrahvusega

<sup>124</sup> Anderson, *Frontiers*, 2, 127, 149; vt ka Rogers Brubaker, “Migrations of Ethnic Unmixing in the ‘New Europe’”, *International Migration Review*, 32: 4 (1998), 1047.

<sup>125</sup> Vt Gatrell, “War, Population Displacement”, 34.

<sup>126</sup> Veidi erinevas olukorras olid paljud Soome territooriumile naasta soovinud isikud, sest kodakondsust hakati omistama Soome suurvürstiriigi alalistele elanikele juba autonoomiaajal, see tähendab enam kui sada aastat enne Soome riikliku iseseisvuse väljakuulutamist. Kuna 19. sajandil ja 20. sajandi hakul Soome kodakondsuse omandanud isikutest said 1917. aastal Soome Vabariigi kodanikud, võisid nad taotleda naasmisluba juba riigi kodanikena, vt Nevalainen, “Punainen myrskyn suomalaiset”, 28–29.

<sup>127</sup> Vt Stephen Legomsky, “The Last Bastions of State Sovereignty: Immigration and Nationality Go Global”, ed. Andrew Sobel, *Challenges of Globalization: Immigration, Social Welfare, Global Governance* (London; New York: Routledge, 2009).

sidus neid „etniline, keeleline või usuline side”. Austria ametivõimudel võimaldas see säte keelduda kodakondsuse andmisest näiteks tuhandetele sõja ajal Galiitsiast Viini pagenud juutidele, kes ei suutnud tõestada oma sidet saksa keelega ning kelle võimalused kvalifitseeruda etnilisel või usulisel pinnal olid nullilähedased.<sup>128</sup>

Mõistagi rakendusid karmid sisserändepiirangud neilegi teiste riikide kodanikele, kes soovisid maailmasõjajärgseil aastail Euroopas endist viisi vabalt ringi rännata ja tööd otsida. Sõja järel maailmamajanduses süvenenud proteksionistlikud suundumused väljendusid valitsuste kasvanud huvis kaitsta „rahvuslikku tööturгу” soovimatute välismõjude eest, mis tõi kaasa oma riigi kodanike eelistamise. Piiritaguste töörandajate võimalused saada sisserände- ja töölubasid seati otsesesse sõltuvusse kohaliku elanikkonna ja sageli eelkõige riigi põhirahvusesse kuulunud isikute võimekusest rahuldada erinevates majandusharudes valitsenud tööjõuvajadust.<sup>129</sup>

Keerulistes majandusoludes võimendunud etnilised eelarvamused ja soovimatus vähemusrahvusi esindanud isikute arvu riigis kasvatada peegeldusid teiste seas Vene tsaaririigi endistesse lääneprovintssidesse rajatud uute riikide sisserändepoliitikas. Eelistades enamusrahvusesse kuulunud isikute naasmist, kalduti neis piirama põhirahvusest erinevat etnilist identiteeti kandnud isikute (nt juutide<sup>130</sup>, venelaste jt) sisenemisvõimalusi (vt I ja III artikkel).<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Julia Thorpe, “Belonging in Austria: Citizens, Minorities and Refugees in the Twentieth Century”, *Europe: New Voices, New Perspectives*, ed. Matt Killingsworth (Melbourne: The Contemporary Europe Research Centre, University of Melbourne, 2007), 99.

<sup>129</sup> Bade, *Migration in European History*, 182; Oltmer, “Migration and Public Policy”, 66.

<sup>130</sup> Juudisoost isikute sisserännet ei asunud tõkestama ainult suurte juudikogukondadega Poolas, Leedus ja Lätis, vaid samuti Soomes ja Eestis, kus elanud juudisoost isikute arv oli märksa tagasihoidlikum, vt Ezra Mendelsohn, *The Jews of East Central Europe between the World Wars* (Bloomington: Indiana University Press, 1983), 244; Balkelis, “In Search of Native Realm”, 91–92, 95–96; Zielinski, “Population Displacement”, 98–118; Haimila, “Venäläisten pakolaisten”, 243; Lohr, *Russian citizenship*, 255. 1918. aasta alguses elas Soomes hinnanguliselt 1400 juudisoost isikut. Eesti toonase juudikogukonna suurust on hinnatud umbkaudu 4000 inimesele, vt Jari Hanski, *Juutalaisviha Suomessa 1918–1944* (Helsinki: Ajatus, 2006), 60; Kadaja, “Vähemusrahvused Eestis”, 33.

<sup>131</sup> Vt Balkelis, “In Search of Native Realm”, 83–84; Zielinski, “Population Displacement”, 101, 103, 110; Haimila, “Kiittämättömät vieraat”, 86–88, 99–100.



## **PUBLIKATSIOONID**

## JÄRELDUSED JA ARUTELU

Tehtud uurimistöö tulemusena võib kokkuvõtlikult eristada nelja peamist Eesti Vabariigi algusaastate sisserändepoliitikat mõjutanud ning iseloomustanud aspekti.

### I. Tagasirände korraldamine väljus keskväimu kontrolli alt

Ehkki tagasirändajad hakkasid Eestisse naasma kohe pärast iseseisvuse välja kuulutamist 1918. aasta kevadel ning sama aasta lõpul puhkenud Vabadussõja kestel, vallandus massiline tagasirändeliikumine Eestisse alles sõjategevuse lõppedes. Sõjaolukorrale vastas ka Vabadussõjaaegne sisserände kontrollimise süsteem – paljud tagasirändajad ilmusid Eesti välisesinduste asemel otse piiripunkti, kus neile väljastasid sissesõidulubasid erandkorras sõjaväevõimud. Osa sisserännanutest, nagu näiteks 1919. aasta lõpul Eestisse saabunud kümned tuhanded Vene põgenikud, sisenesid aga ilma, et riigivõimud oleksid neile piiril sisenemise lubasid jaganud.

Rahu saabudes koondati lubade väljastamine Eesti välisesindajate (konsulaatide, saatkondade, N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni ja selle osakondade töötajate) kompetentsi, kellele Eestisse tagasi pöörduda soovinud isikuil tuli esitada vastav taotlus. Oluline on märkida, et otsused, kellele välismaal viibinutest sissesõidulubasid väljastada, langetati siseministeeriumis, kuhu Eestisse tagasi rännata soovinud isikute taotlused välisesindustest edasi saadeti. Põhjus selleks oli lihtne – siseministeeriumi valitsemisalasse kuulusid nii korra- kaitse- kui ka omavalitsusasutused, mille vahendusel sai koguda Eestisse tagasi rännata soovinud isikute kohta vajalikke taustaandmeid. Ministeeriumist tehtud päringud tagasi rännata soovinud isikute kunagistesse elukohajärgsetesse omavalitsus- ja politseiasutustesse andsid kohalikele asutustele rändelubade jagamise protsessis olulise rolli. Lisaks andmetele, kas taotleja oli kantud Eestis elanikeregistrisse ja oli varem Eestis elanud, ning selgitustele, millal ja miks ta Eestist lahkus, esitasid kohalikud ametivõimud ministeeriumile omapoolse seisukoha, kas taotlejale tuleks anda Eesti kodakondsus ja sissesõiduluba. See tähendab, et siseministeeriumis võeti otsuste langetamise aluseks valdadest ning linnadest kogutud teave taotleja poliitilise meelsuse, varasema tegevuse, keele- oskuse, varandusliku olukorra jms kohta, mis pidi aitama veenduda emigrandi lojaalsuses ja sidemes kunagise kodumaaga.

Ehkki samasugust kontrollsüsteemi rakendati nii Läänest kui ka Idast tagasi rännata soovinud isikute taotluste menetlemisel, kujunes toimiva süsteemi sisse- seadmine kõige keerukamaks N. Venemaalt lähtunud rändevoo korraldamisel. Tagasiränne idapiiri tagant koondus väga lühikesele ajaperioodile ning kujunes teiste tagasirändevooegade võrreldes massilisemaks. Selle põhjustena võib nimetada lühikest opteerimistähtaega ning Eestist pärit emigrantide suurt osakaalu endise Vene tsaaririigi idapoolsetes osades, kuhu suundus enamik 19. sajandi teisel poolel ja 20. sajandi hakul Eestist lähtunud väljarändest. Olukord, kus Eesti riigiasutustel tuli kahe ja poole aasta jooksul läbi töötada enam kui



100 000 isiku opteerimisavaldused ning korraldada kümnete tuhandete optantide ja sõjapõgenike toitlustamine, transport ja vastuvõtmine Eesti piiril, lõi soodsa pinnase opteerimist korraldavate asutuste vaheliste vastuolude ja probleemide tekkimiseks (II artikkel).

Probleemide üks lähtekoht peitus asjaolus, et välisministeeriumi haldusalas tegutsema asunud opteerimiskomisjoni koostöö siseministeeriumiga jäi valitsuse määрусega fikseerimata. Ehkki opteerimiskomisjoni N. Venemaale saatmise eel lepit i ministeeriumitevahelisel koosolekul kokku, et komisjon saadab sisseantud opteerimisavaldused otsustamiseks edasi Tallinnasse, andsid seadusandlikult fikseerimata alluvussuhted ambitsioonikatele opteerimiskomisjoni esimeestele algusest peale võimaluse vaidlustada siseministri kompetentsi komisjonile korralduste jagamisel. Soovi laiendada komisjoni volitusi kodakondsusotsuste langetamisel ja seega soovimatust saata kõiki N. Venemaal sisse antud avaldusi Eestisse taustakontrolliks, põhjendati komisjonis muuhulgas N. Venemaal valitsenud poliitiliste ja majanduslike oludega, mis nõudsid Nõukogude võimude tagakiusamise ohvriks langenud või lihtsalt vaesunud isikute taotluste võimalikult kiiret menetlemist. Argumenti, et tagasipöördumislubade andmise kooskõlastamine siseministeeriumiga jätab teisel pool idapiiri viibinud emigrandid pikaks ajaks teadmatusse ja armetusse olukorda, kasutati komisjonis ka sõjapõgenike Eestisse lähetamisel, kelle tulekust ministeeriumiametnikke kõigist ettekirjutustest hoolimata alati ei teavitatud (II artikkel).

Siseministeeriumi kui riigi sisejulgeoleku eest vastutanud asutuse jaoks tõi komisjoni isetegevus kaasa olukorra, kus tagasirändajate sekka sattus pidevalt ministeeriumiametnikele tundmatuid isikuid, või mis veelgi markantsem, isikuid, kelle taotlused olid siseministeeriumis varem tagasi lükatud või kes olid riigivastase kihutustöö eest juba kord Eestist välja saadetud.<sup>132</sup> Sellises olukorras omandas täiendava kontrollinstantsina olulise rolli tüüfuseepideemia peatamiseks Narva piiripunkti rajatud karantiin, kus oli lisaks optantide tervislikule olukorrale võimalik kontrollida nende dokumente, neid kahtluse korral üle kuulata ja teha nende varasema tegevuse ja päritolu kohta täiendavaid järelepärimisi. Eesti korrakaitseasutustele tähendas see täiendavat töökoormust, seda enam, et nii mõnigi N. Venemaal Eesti kodakondsustunnistusega varustatud isik, kelle Eesti päritolu ei leidnud Narva jõudmise järel kinnitust või kelle poliitilised vaated andsid alust süüdistada teda riigivaenulikkuses, otsustati taustakontrolli järel idapiiri taha tagasi saata. Pealegi leidis Eestisse sisenenute seas võltsitud dokumentidega ning valenime all saabunud isikuid. Kodakondsustunnistusi võltsinud kurikaelte kõrval äritsesid opteerimispaaberitega N. Venemaale jääda otsustanud optandid, müües komisjoni vahendusel saadud

---

<sup>132</sup> Vt nt Narva piirikontrollpunkti ülem I diviisi juures olevale teadete kogumise punkti ülemale, 26.6.1920, ERA, f. 501, n. 1, s. 57, l. 21; Siseministeerium välisministrile, 25.10.1920, ERA, f. 28. N. 1, s. 1, l. 18; Politsei peavalitsus välisministeeriumile, 5.2.1921, ERA, f. 36, n. 1, s. 122, l. 290; Siseministeerium välisministrile, 5.2.1921, ERA, f. 36, n. 1, s. 122, l. 310; Siseministeerium välisministrile, 3.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 20; Siseministeerium välisministrile, 5.9.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 353.

kodakondsustunnistusi hea hinna eest edasi teistele Eestisse rännata soovinud isikuile.<sup>133</sup>

Siiski ei saa kontrollimatut sisserändevoogu seostada pelgalt eelnimetatud põhjustega. 1920. aastate alguses oli Eesti võimuesindajatele tõsiseks probleemiks illegaalne piiriületus. Ehkki osa ebaseaduslikest piiriületajatest kvalifitseerus end hiljem riigiasutustes arvele võttes Eesti kodanikeks, tõstis illegaalne sisseränne riigis viibinud „kahtlase ja riigivastase elemendi” (sh Nõukogude spioonide ja kommunistlike agitaatorite) osakaalu.

Omaette probleemi kujutas iseseisvuse algusaastatel Eesti korrakaitseasutustes valitsenud pädevate ja usaldusväärsete ametnike puudus. Tuleb arvestada, et noore Eesti riigi ametkondade ülesehitamine ning riigiametnike ettevalmistamine nõudis aega.

Nii võibki kokkuvõetult nentida, et Eesti Vabariik ei olnud 1920. aastate alguses sedavõrd massilise tagasirändeprotsessi korraldamiseks valmis, mis on mõistetav, arvestades et riigistruktuuride rajamise ning riigi ülesehitustööga laiemalt oli võimalik tõsisemalt tegelema asuda alles pärast Vabadussõja lõppu. Lühikese aja vältel riiki saabunud kümnete tuhandete isikute vastuvõtmisega seondunud probleeme (vt järgmine punkt) süvendasid N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni ja siseministeeriumi segased alluvussuhted tagasirändeprotsessi sisulisel korraldamisel – ametnikevahelised lahkarvamused tõid kaasa üksteise otsuste vaidlustamise ning ministeeriumile tundmatute isikute saabumise, mis tekitas vajaduse põhjaliku lisakontrolli sisseseadmiseks Eesti piiril (II artikkel).

Riigiasutuste võimekus sisserännet kontrollida paranes Eesti riigivõimu konsolideerumisel. Lisaks ametnike kasvanud kogemusele, mis avaldus muuhulgas piirivalve tõhustumises, muutis sisserände kontrollimise 1920. aastate keskpaigas oluliselt hõlpsamaks senise massilise sisserändevoogu vaibumine. Valdav osa Eestisse naasta soovinud isikutest otsis tagasirändevõimalust 1920. aastate alguses, seda enam, et 1923. aastal sai ümber aeg, mis oli optantidele ette nähtud tagasi rändamiseks N. Venemaalt. Kuid Idast lähtunud sisserändesurve alanemise kontekstis ei tohiks alahinnata ka Nõukogude võimuesindajate rolli – 1920. aastate teiseks pooleks oli N. Venemaalt välja saamine muutunud bürokraatlike takistuste ja tugevdatud piirivalve tõttu praktiliselt võimatuks.<sup>134</sup>

## 2. Kehvad majandusolud ajendasid sisserännet piirama

Ühe põhjusena, miks Eestis asuti 1920. aastate alguses piirama nii tagasirännet kui ka välismaalaste sisserännet, võib nimetada riigis valitsenud majanduslikku kitsikust. Nagu on märkinud ajaloolane Jaak Valge, ei olnud äsja iseseisvunud

<sup>133</sup> Vt nt kaitsepolitsei ülemä raport siseministrile (salajane), 12.2.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 582, l. 15; Siseministeerium välisministeeriumile (salajane), 20.4.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 41; Siseminister välisministrile, 10.9.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 179.

<sup>134</sup> Felshtinsky, “The Legal Foundations”, 339–343.

Eestis küsimus mitte ainult selles, kas riiklikuks iseseisvuseks vajalikud poliitilised tingimused jäävad püsima, vaid kas üldse ollakse võimelised oma riiki ise üleval pidama.<sup>135</sup> Lisaks maailmasõja- ja Saksa okupatsiooni aegsetele rekvireerimistele halvendas Eesti majanduslikku lähtepositsiooni 1918. aasta lõpul puhkenud Vabadussõda, mille lõppedes tuli Eesti noorel ja kogemusteta eliidil alustada iseseisva riigi vajadusi arvestava majandussüsteemi ülesehitamist praktiliselt nullist.

1920. aastate alguses Eesti elanike igapäevaelu ilmestanud majanduslik kitsikus, mis avaldus nagu paljudes teisteski Euroopa riikides üha kasvavas inflatsioonis ning süvenevas toiduainete, tarbekaupade ja tööpuuduses, mõjutas otseselt tagasirände korraldamist. Juba 1920. aasta suvel asetati optantide massiline juurdevool idapiiri tagant riigis valitsenud tööpuuduse konteksti. Murelikes toonides kõneldi tagasirändest kui tööpuudust kasvatavast tegurist nii toonases ajakirjanduses<sup>136</sup>, ametlikus kirjavahetuses<sup>137</sup> kui ka ametkondlikel tagasirände teemat käsitletud koosolekutel<sup>138</sup>.

Polegi siis ime, et opteerimisprotsessi korraldamisel hakati tähelepanu pöörama Eestisse naasta soovinud isikute ametialastele oskustele ja varanduslikule seisundile, millest annavad tunnistust N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni esimeeste ülevaated Eesti kodakondsuse omistamisel järgitud põhimõtetest<sup>139</sup> ning kohalikest omavalitsustest siseministeeriumile optantide taotluste kohta saadetud arvamused. Ehkki opteerimist korraldanud asutustel puudusid kuni 1921. aasta kevadeni ühtsed juhised, milliste isikute tagasirännet tuleks majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt piirata, kujunesid Eesti kodakondsust taotlenud isikute väljavaated seda paremaks, mida paremad olid nende

---

<sup>135</sup> Jaak Valge, *Lahtirakendamine: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918–1924* (Tallinn: Rahvusarhiiv, 2003), 6–7.

<sup>136</sup> Vaid kuu aega pärast opteerimisprotsessi käivitumist N. Venemaal kirjutati ajalehes *Vaba Maa*: “Kuni [nad on] seal pool piiri muretseme, hoolitseme nende eest – isegi sõõgikraami saadaksime neile, – on aga nad juba siin, siis ei küsi nende järele enam keegi. Sealt tulijatest on suurem protsent mitmesuguse kutseharidusega, küsime: mis hakkavad nemad siin peale? /.../ Tahtmata tõuseb keelele: kas ei tee meie ülekohut nõudes sealt inimesi kodumaale, kus siin neile seda ühte kõige tähtsamat, s.o teenistust anda ei ole?”, vt “Venemaalt tulnute seisukord Eestis”, *Vaba Maa*, 22.07.1920, 5.

<sup>137</sup> Näiteks võib tuua Tallinna linnapea palve, mis läkitati siseministeeriumisse vaid mõni nädal pärast esimese optantide ešeloni Eestisse saabumist. Juhtides tähelepanu pealinnas valitsenud korteripuudusele ja Eesti viletsatele toitlustusoludele üldisemalt palus linnapea anda edaspidi naasmislubasid vaid neile isikutele, kes Eestis „majandusliku seisukorra tõstmiseks kaasa aidata võivad”, vt Tallinna linnavalitsus siseministeeriumile, 17.07.1920, ERA, f. 14, n. 1, s. 522, l. 16.

<sup>138</sup> Nt avaldas 1920. aasta lõpul Tallinnas peetud ministeeriumitevahelisel koosolekul enamik kohtumisel osalenud kõrgetest riigiametnikest kartust, et kodakondsuse andmine kõigile N. Venemaal elanud eestlastele tooks kaasa „eitavaid tagajärgi Eesti riigile”, sest riik ei jõua kõiki opteeritud suguvendi „otstarbekohaselt ära mahutada ega ära kasutada”, vt ministeeriumitevahelise komisjoni istungi protokoll, 1.12.1920, ERA, f. 36, n. 1, s. 9, l. 118.

<sup>139</sup> Vt nt opteerimiskomisjoni esimees välisministrile, 23.9.1920, ERA, f. 957, n. 11, s. 319, l. 69; Juhtnõõrid Eesti kodakondsuse opteerimiseks [koostatud Moskva opteerimiskomisjonis 1921. aastal], ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 58.

võimalused leida Eestis tööd.<sup>140</sup> Kasuks võisid kodakondsuse taotlejale tulla nii teatud sektorites valitsenud tööjõuvajadus kui ka erinevatest asutustest kogutud positiivsed teated tema senise tegevuse ja toimetuleku kohta. Oluline oli seegi, et naasta soovinud isik ei oleks viibinud Eestist eemal liiga kaua, mis võis anda alust kahelda tema Eestiga seotud „elulistes huvides”. Kaasusepõhises otsustus-süsteemis kujunes otsustavaks küsimus, kuivõrd tervitatavaks pidasid emigrandi naasmist tema kunagise koduvalla või -linna elanikud ja ametnikud (vt II ja III artikkel).

Konkreetsed isikuterühmad, kelle N. Venemaal esitatud kodakondsustaotlused tuli „nii nende eneste kui ka riiklises huvides” tagasi lükata, määrati siseministeeriumis kindlaks 1921. aasta aprillikuus. Nagu märkis siseminister, vajati piiranguid selleks, et asuda tõkestama Eestisse naasmise järel töötutena riigi ülapidamisele jäävate optantide massilist sissevoolu. Lisaks asunikele, kellele Eestis ei suudetud kohe maad pakkuda, ning töövõimetutele isikutele, keda keegi sugulastest ei saanud Eestis üleval pidada, tuli tagasipöördumise loast ilma jätta lihtametnikud, kelle teeneid toonases Eestis ei vajatud. Oluline on märkida, et eelnimetatud isikute esitatud opteerimisavaldusi võisid komisjoniametnikud N. Venemaal hakata tagasi lükkama, ilma et seda oleks tulnud siseministeeriumiga eelnevalt kooskõlastada (II artikkel).

Võib küsida, miks asuti optantide sissevoolu piirama just 1921. aasta kevadel? Esiteks oli ainuüksi N. Venemaalt selleks ajaks Eestisse tagasi rännanud ligemale 25 000 inimest. Teiseks olid 1921. aasta alguses Eestisse saabunud optandid oma eelkäijatega võrreldes järjest kehvemal järjel.<sup>141</sup> Jõukam osa optantidest naasis N. Venemaalt opteerimisprotsessi esimestel kuudel ja koosnes valdavalt linnaelanikest, kellel oli parem ligipääs Moskvast tööd alustanud opteerimiskomisjonile ning selle osakonnale Petrogradis ning kes said vastavalt Tartu rahulepingus kokkulepitule kaasa võtta kogu oma vallasvara. Alates 1920. aasta sügisest hakkasid Nõukogude võimud väljaveetava kraami koguseid otsustavalt piirama<sup>142</sup> (II artikkel).

Võib arvata, et 1921. aasta aprillis siseministri korraldusel kehtestatud piirangutel oli oma osa, miks opteerimiskomisjoni vahendusel Eesti kodakond-

---

<sup>140</sup> Vt Helen Rohtmetts, „Talendid Koju 1920–1923: Tagasi tuli tuhandeid”, *Horisont*, 3 (2012), 10–14.

<sup>141</sup> See asjaolu ei jäänud tähelepanuta Eesti ajakirjanduses: „Esimeses järjekorras sisse sõitnud optantide juures oli märgata, et nad peaaegu kõik enam-vähem jõukad olid. Kulda, kallid kiva ja muid hinnalisi asju oli nendel kaasa. Viimaste ešelonide juures aga paistab silma äärmine puudus. Paljudel ei ole niigi palju raha, et päeva toitu saada,” kirjeldati optantide olukorda 1921. aasta aprillis ajalehes *Tallinna Teataja*, vt „Optantidest”, *Tallinna Teataja*, 28.04.1921, 3.

<sup>142</sup> 1920. aasta sügisel seati kaasavõetava kraami ülempiiriks 10 puuda (160 kilogrammi). 1921. aasta kevadel langetati ülempiiri 3 puudani, mis oli N. Venemaa tingimus opteerimisaja pikendamiseks kuni 1922. aasta alguseni. Lisaks tuli 1921. aasta kevadest kanda kõik väljaveetavad esemed eraldi nimekirja ning võtta sellele kohalike võimude ning kubermangu täidesaatva komitee kooskõlastus.

susesse võetud isikute arv 1921. aasta kevadest järsult vähenes.<sup>143</sup> Arvestamata ei saa jätta aga veel ühte olulist asjaolu: 1921. aasta kevadel sai ümber Tartu rahulepinguga kodakondsuse opteerimiseks ette nähtud aastane tähtaeg, mida oli opteerimisavalduse esitamisel järginud valdav osa Eestisse tagasi pöörduda soovinud isikutest. Ehkki 1920. aasta lõpul jõuti N. Venemaaga kokkuleppele tähtaega pikendada (kuni 1. jaanuarini 1922), võib lisandunud opteerimiskuid käsitleda pigem kui ootamatut „armuaega”, millest said enim kasu lõigata kaugemates piirkondades elanud emigrandid (II artikkel).

1920. aastate alguses riigis valitsenud majanduslik kitsikus mõjutas ka Lääneriikidest Eestisse naasta soovinud isikute tagasirändevõimalusi. Ilmeka näitena võib siinkohal tuua Eesti poliitilise eliidi suhtumise jõukate baltisaksa emigrantide naasmisesse. Ehkki paljude baltisakslaste lojaalsus tekitas Eesti võimuesindajates 1920. aastate alguses tõsiseid kahtlusi (III ja IV artikkel), tähendanuks varakate baltlaste piiri taha jätmise nende varanduste väljavoolu Eestist. Selliste tendentside tõkestamist võib käsitleda ühe põhjusena, miks baltisakslaste suunalist tagasirändepoliitikat asuti 1921. aastal varasemaga võrreldes leevendama (III artikkel).

Selget seost majandusliku olukorra halvenemise ning sisserändepiirangute kehtestamise vahel võib näha 1920. aastate alguses teiste riikide kodanike (ja kodakondsuseta isikute) suhtes rakendatud sisserändepoliitikas. Välismaalaste riigis viibimist asuti majanduslikel põhjustel reguleerima nii Vabadussõja kestel kui uuesti 1923. aastal, mil Eesti majandust tabas uus surutis. Püüdlused vabandada soovimatutest välismaalastest (kellele ei leitud Eestis rakendust või kes elatasid end spekulatsiooniga) hõlmasid nii varem väljastatud peatuslubade pikendamata jätmist ja teiste riikide kodanike riigist väljasaatmist kui ka Eestisse siseneda soovinud isikute sisserände piiramist.<sup>144</sup> Sisserännet korraldanud asutustes peeti välismaalaste sisserände reguleerimisel silmas „rahvusliku tööturu” huvisid, soodustades nende isikute tulekut, kelle ametialal valitses Eestis terav tööjõupuudus (I artikkel).

Kui teiste riikide kodanike sisserände tõkestamist võib käsitleda riikliku suveräänsuse avaldumisvormina, annavad 1921. aasta kevadel N. Venemaalt naasta soovinud Eesti emigrantide tagasirändele seatud piirangud märku riigi suutmatusest kõiki tagasi tulla soovinud isikuid vastu võtta ning riigi territooriumile mahutada. Opteerimisprotsess tõi lühikese aja vältel riiki kümneid tuhandeid inimesi, kellest paljud olid lahkunud Eesti aladelt juba aastakümnete eest. End tsaaririigi idaaladel sisse seadnud asunike jaoks ei sündinud otsus aastatega ülesehitatud uue kodu mahajätmiseks kindlasti kergelt, mida näitab nende isikute suur osakaal, kes küll taotlesid Eesti kodakondsust, kuid

<sup>143</sup> Olemasoleva statistika järgi esitati 75% opteerimisavaldustest 1920. aastal, vt Tooms, „Opteerimisliikumine”, 7–8.

<sup>144</sup> Sisserändetõkkeid ei seatud vaid neile teiste riikide kodanikele, keda sidusid Eestiga isiklikud (perekondlikud) või majanduslikud sidemed (nt neile kuulus Eestis tegutsenud ettevõtte) või kelle Eestisse tulek oli ajendatud soovist kohalikes kuurortides suvitada, vt seletuskiri väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise korra juurde, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 9–11.

otsustasid lõpuks siiski N. Venemaale jääda. Oma osa selles oli kindlasti N. Venemaal rakendatud liberaalsel rahvuspoliitikal ning uuel majanduspoliitikal, mille juurutamine 1921. aasta kevadel andis asunikele põhjust loota, et elu Venemaal võib ajapikku siiski paremaks muutuda (II artikkel).

Nii võibki arvata, et Eestisse otsustasid tagasi rännata eelkõige emigrandid, kelle edaspidiseid toimetulekuvõimalusi olid Nõukogude võimude korraldatud rekvireerimised ja tagakiusamised lootusetult tumestanud. Samuti on põhjust arvata, et naasmisotsuse langetanud optandid, kellel kõigil tuli osa varandust Venemaale maha jätta, seostasid suuri ootusi oma tulevikuga „ajaloolisel kodumaal”. Leidmata Eestis tööd või maad, mille puudusel oli omal ajal koduprovintsist lahkunud, oli pettumus kiire tulema.<sup>145</sup>

Eesti riigivõimude jaoks kujutas rahulolematuse levik elanike seas probleemi, mis võis pidurdada riigivõimu konsolideerimise protsesse ning saada takistuseks iseseisvuse kindlustamiseks ja säilitamiseks vajaliku stabiilsuse tagamisel. Tuleb silmas pidada, et rahvastiku kokkukuuluvustunnet alles hiljuti loodud riigiga ning lojaalsust selle võimuesindajatele tuli toonases Eestis alles luua ja kasvatada. 1920. aastate alguses Eestis rakendatud meetmeid majanduslikust aspektist soovimatu sisserände tõkestamiseks võib seega käsitleda laiemalt osana toonasest julgeolekupoliitikast.

### 3. Sisseränne kätkes ohtu riigi julgeolekule

Nagu juba märgitud, on majandusliku stabiilsuse kindlustamise olulisust riigi julgeoleku tagamisel raske ülehinnata. Siiski võib arvata, et sisserändekontrolli juurutamist ei peetud 1920. aastatel oluliseks ainult kartusest, et Eestis teenistusesta jäävad tagasirändajad aitavad riigis valitsenud töö- ja toidupuudust kasvatades kaasa riigivaenulike meeleolude levimisele nii tagasirändajate endi seas kui ka riigi elanikkonnas üldisemalt. Sisserände kontrollimise üks eesmärke oli takistada selliste isikute Eestisse rändamist, kelle lojaalsuses oli Eesti võimuesindajatel põhjust kahelda nende isikute varasema tegevuse tõttu (II, III ja IV artikkel).

Milliste isikute sisserännet käsitlesid Eesti võimuesindajad 1920. aastate alguses julgeolekuriskina?

Esiteks võib nimetada kommunistliku maailmavaate omaks võtnud isikuid. N. Venemaa võimuesindajate varjamatu soov õhutada maailmarevolutsiooni aetas Eesti kui Venemaa naaberriigi kahtlemata ebameeldivale positsioonile. Kommunismiohu tõsidust julgeolekuriskina suurendas 1920. aastate alguses Eestis valitsenud majanduslik ebastabiilsus. Valitsusevastase rahulolematuse

---

<sup>145</sup> Mitmed optandid soovisid pärast paarikuulist Eestis viibimist ja nurjunud katseid leida Eestis tööd N. Venemaale tagasi pöörduda, vt nt A. Lillepi palve Tallinna 5. politseijaoskonna ülemusele, 8.3.1921, ERA, f. 957, n. 11, s. 599, l. 11; P. Palki palve Tartu linnavalitsusele, 25.1.1921; ERA, f. 957, n. 11, s. 599, l. 13; J. Jukki palve Tartu maakonnavalitsusele, 30.4.1921, ERA, f. 957, n. 11, s. 599, l. 48.

kasv võis luua vaesema elanikkonna seas hea kandepinna kommunistlikuks kihutustööks.

Kommunismiohu aktuaalsust, millest andis tunnistust 1924. aastal Tallinnas toimunud kommunistlik riigipöördekatse, pidasid Eesti võimuesindajad hoolega silmas juba 1920. aastate alguses riigis rakendatud sisserändepoliitikat vormides. Rahvusest sõltumata püüti takistada selliste isikute Eestisse rännet, kes olid teinud 1917. aastal või Vabadussõja ajal koostööd „punastega” ning seejärel Eestist lahkunud (kas vahetult enne Saksa okupatsioonivägede saabumist või sõja kestel koos Eestist taandunud Punaarmee). Vältimaks riigivaenulike isikute naasmist, koostati Eesti korrakaitseasutustes nimekirju kommunistideks peetud isikutest ja saadeti neid teadmiseks välissaatkondadele ja opteerimiskomisjonile N. Venemaal. Ning vastupidi, opteerimiskomisjonist anti Tallinnasse teada N. Venemaal kommunistidega koostööd teinud isikutest (II artikkel). Sellele vaatamata jõudis 1920. aastate alguses ikka ja jälle optantide ja sõjapõgenike seas Eesti piirile isikuid, keda Eesti salaluure andmeil võis pidada „punaste” spioonideks või „kommunistlikeks agitaatoriteks” ja keda ootas üldjuhul Narva karantiinist N. Venemaale tagasisaatmine<sup>146</sup> (II ja III artikkel).

Kui „kommunismipisikust nakatunud” isikute seltskond hõlmas erinevate rahvuste esindajaid, sealhulgas eestlasi, võib teisi 1920. aastate alguses ebalojaalsuses kahtlustatud isikute rühmi määratleda eelkõige rahvuspõhiselt. Nii nähti julgeolekuriske endiste võimulolijate, baltisakslaste, tagasipöördumises, kelle valmidus tunnistada eestlaste ülemvõimu ning leppida iseseisvunud Eesti riigis vähemusrahvuse positsiooniga tekitas noore Eesti riigi valitsusriingkondades tõsist kahtlust (III ja IV artikkel).<sup>147</sup>

Kui osa endise Vene tsaaririigi alamlusse kuulunud baltisakslastest lahendas küsimuse kodakondsusest enda jaoks Vabadussõja eel või selle kestel Saksa-maale põgenedes ja seal Saksa kodakondsust taotledes, panustasid paljud baltlased siiski Eesti kodanikuks saamisele, soovides sõja lõppedes endisele kodumaale tagasi pöörduda.

Eesti ühiskonnas suhtuti Vabadussõja eel Eestist pagenud baltisaksa emigrantide tagasipöördumisse 1920. aastate alguses varjamatu vaenuga. Selle põhjustena võib nimetada eestlaste ja endise „härarashtra” vahelisi ajaloolisi vastuolusid, baltisaksa rüütelkondade soovimatust tunnustada 1918. aastal välja kuulutatud Eesti iseseisvust ning teatud osa baltlaste otsest tegutsemist iseseisva Eesti riigi vastu. Nimetagem siinkohal näiteks rüütelkondade püüdeid liita Eesti alasid Saksa keisririigiga ning osalemist valdavalt baltisakslastest formeeritud *Baltische Landeswehri* ridades Eesti vägede vastu peetud võitlustes. Väärib

<sup>146</sup> Vt Jakob Sirp, Mälestusi Narva karantiinist, ERA, f. 2124, n. 3, s. 1335, 15–17.

<sup>147</sup> Vt Alenius, *Ajan ihanteiden*, 305, 360. „On teada, et meie riigikorda ei tunnista Balti parunid, mustasajalised ja kommunistid, mispärast neid ühtlaselt meie vaenlasteks tuleb pidada ja nende tegevuse peale kõike oma tähelepanu juhtida,” kirjutas kaitsepolitsei jaoskonnaülematele 1920. aasta suvel kaitsepolitsei ülema k.t. kapten Veem, vt *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920: dokumentide kogumik*, koost. Jüri Ant, Eeri Kessel ja Ago Pajur (Rahvusarhiiv, 1999), 330.

märkimist, et just Eestist eemal viibinud baltisakslasi võis kahtlustada liitumises 1919. aastal Läti Vabariigi territooriumil loodud *Landeswehri* väeüksusega (IV artikkel).

Mõistagi leidis baltisaksa emigrantide seas isikuid, keda ei olnud põhjust riigivastasuses kahtlustada. Sellistele isikutele anti ettenähtud korras Eesti välis-saatkondade kaudu riiki naasmise luba. Hoopis teistsuguseks kujunes aga nende emigrantide olukord, kes olid politseiametnike andmeil sõdinud Eesti riigi vastu või teinud 1918. aastal koostööd Saksa okupatsioonivõimudega. Riigivastasest tegevuses osalenud emigrandid, keda Eesti riigiasutustel oli põhjust pidada jätkuvalt ebalojaalseteks, jäeti ilma nii kodakondsusest kui ka loast Eestisse naasta (III ja IV artikkel).

Siiski ei saa Vabadussõjale järgnenud kuudel rakendatud tagasirändepoliitika kontekstis alahinnata ka nn ajaloolise vaenu avaldumise osatähtsust. Kuna emigrantide kodakondsustaotluste menetlemisel oli oluline sõnaõigus kohalikel omavalitsus- ja politseiasutustel, võis endiste mõisnike „saksameelsus” või üleolev suhtumine eestlastesse 1918. aastal ning enne seda kujuneda piisavaks põhjuseks soovitada siseministril baltisakslasest emigrandi esitatud kodakondsustaotlus tagasi lükata. Nii võibki väita, et baltisaksa emigrantide tagasirännet puudutavate otsuste langetamisel segunesid 1920. aastate alguses julgeolekukaalutused tendentsiga, mida võib piltlikult nimetada „kättemaksuks põlisele vaenlasele” – piiri taga viibinud baltlaste ilmajätmine Eesti kodakondsusest ja tagasirändeloast raskendas nende võimalust naasta oma ajaloolisele kodumaale. Ehkki emigrantidele jäi võimalus taotleda luba rännata Eestisse välismaalasena, sõltus ka sisserände- ja peatusloa saamine siseministri otsusest (IV artikkel).

Siseministriumile allunud asutustes levinud negatiivsetest hoiakutest baltisaksa emigrantide naasmise suhtes annab tunnistust seegi, et 1921. aasta suvel pidas siseminister oluliseks kodakondsustaotluste menetlemisel sageli otsustava sõnaõigusega kaitsepolitseiametnikke korrale kutsuda, käskides neil lõpetada hinnangute andmise kodakondsust taotlevate baltlaste kohta pelgalt isiklike hoiakute pinnalt. Sellise korrektiivi tegemise eesmärk oli piirata tagasirändeloast ilma jätavate emigrantide ringi vaid otseselt Eesti riigi vastu tegutsenud isikutega.<sup>148</sup> Lisaks juba eelnimetanud majanduslikele kaalutlustele võib siseministri manitsustes näha valitsuse püüdeid kindlustada riigi rahvusvahelist positsiooni – Eesti võimuesindajate tõrksus omistada kodakondsust Eestist pärit isikutele võis pälvida negatiivset tähelepanu rahvusvahelisel areenil ja raskendada suhete sisseseadmist Saksamaaga (vt III artikkel).

Lisaks baltisakslaste ja „punaste” riigitruudusele seati Eesti korrakaitseasutustes 1920. aastate alguses tõsise kahtluse alla Vene tsaaririigi endise venekeelse eliidi ning Vene kodusõja rinnetel „valgetes” armeedes sõdinud isikute lojaalsus. Ehkki Eesti võimud toetasid Vene „valgeid” nende võitluses Nõukogude vägede vastu, oli „valgete” kaugem eesmärk – taastada impeerium selle

---

<sup>148</sup> Kaitsepolitsei jaoskonnaülemate koosoleku protokoll (täiesti salajane), 17.6.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 582, l. 207.



endises ulatuses – selgelt vastuolus Eesti riikliku iseseisvuse ideega. Arusaama, et endise tsaaririigi sõjaväelise ja poliitilise eliidi hulka kuulunud isikud ei poolda iseseisvat Eesti riiki, aitas süvendada Eestis peavarju leidnud Vene emigrantide liidrite tegevus, mida Eesti korrakaitseorganitel oli mõnelgi korral põhjust käsitleda selgelt riigivastasena (sh näiteks Venemaa ühtsust propageerinud ülesastumised Eestis toimunud avalikel üritustel jne). Ehkki Eesti võimuesindajad ei pidanud humanitaarsetel kaalutlustel võimalikuks saata 1921. aastal Vene kodakondsusest ilma jäetud Vene põgenikke riigist välja, astuti 1920. aastatel otsustavaid samme Vene pagulaste edasise sisserände piiramiseks mujalt Euroopast (I artikkel).

Nii võibki kokkuvõetult sedastada, et Eesti võimuesindajad püüdsid vältida poliitiliselt ebalojaalseteks peetud isikute kogunemist riigi territooriumile ajal, mil usku uute valitsejate võimekusse ja riigi püsijäämise võimalikkusesse oli vaja Eesti elanikkonnale alles sisendada.

#### **4. Eestlastest sisserändajaid eelistati mitte-eestlastele**

Tehtud uurimistöö põhjal võib väita, et eestlaseks olemine oli 1920. aastate alguses Eestisse rännata soovinud isikuile oluline eelis. Küsimus ei olnud vaid konkreetsete etniliste rühmade lojaalsusega seostatud kahtlustes – sisse- ja tagasirännet kureerinud ametnike silmis oli mitte-eestlaste riigitruudus üldiselt küsitavam (III artikkel).<sup>149</sup>

Mitte-eestlaste riigitruudusega seotud kahtlusi võib nimetada ühe põhjusena, miks kõigile Eesti päritolu emigrantidele ei soovitud omistada Eesti kodakondsust seaduse alusel automaatselt. Mõistes, et selline samm oleks tähendanud kodakondsuse andmist võõrsil viibinuile, ilma et Eesti ametivõimud oleksid saanud kontrollida nende sidet Eestiga ja veenduda nende poliitilises lojaalsuses, eelistati siseministeeriumis läheneda emigrantide kodakondsustaotlustele individuaalselt (III ja IV artikkel).<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Sellist suhtumist väljendas 1920. aasta sügisel välisministrile saadetud kirjas ilmekalt N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni esimees J. Kartau. Leides, et mitte-eestlaste „kogunemine Eestis meile kindlat riiklikku pinda millalgi looma ei hakka” ning et Eestisse asunud mitte-eestlased on häda korral „esimestena valmis Eesti riiklikku ideed maha tallama, enesest ära heitma ning iga teise suurema riigi järele jooksmas”, märkis opteerimiskomisjoni esimees lakooniliselt: „Eesti riiki üles ehitada võivad ikka ainult eestlased”, vt J. Kartau välisministrile, 23.9.1920, ERA, f. 957, n. 11, s. 319, l. 67–68.

<sup>150</sup> Siseministeeriumi arhiivis säilinud selgituses sedastatakse: „Siseministeeriumis on mitmel korral kavatsatud uut seaduse eelnõu väljaspool elavate eestlaste ja teiste kodakondsuse äramääramise kohta, aga on sellest keeldud, sest kui tunnistada Eesti kodanikuks kõiki neid, kes väljaspool EV piire (mahaarvatud Nõukogude Venemaa, kus opteerimise kord maksev) viibivad kui nemad siin hinge kirjudes seisavad või seisid ja mitte kauem kui kindlaks määratud aja Eestist ära ei ole, siis tuleks ühes Eesti soost isikutega tunnistada Eesti kodanikkudeks ka kõiki muulasi, kes õige rohkel arvul väljamaal viibivad ja kelle tagasitulek praegu sugugi soovitav pole. Kui neid aga Eesti kodanikkudeks tunnistada, siis ei oleks ilus neid keelata Eestisse tagasi tulla, mis aga jällegi soovitav ei ole. Seletada seadust nii, et ta

Nagu juba märgitud, seati kaasusepõhine otsustussüsteem sisse mitte ainult Lääneriikidest, vaid ka N. Venemaalt Eestisse tagasi rännata soovinud isikute kodakondsustaotluste menetlemisel. Oluline on siinkohal meenutada, et „Eesti soost isikutena” ei käsitletud Tartu rahulepingu mõistes pelgalt etnilisi eestlasi, vaid isikuid, kes olid Eestist pärit. See aspekt väärrib erilist tähelepanu arvestades, et 1920. aasta lõpul Lätiga sõlmitud piirilepingu tähenduses käsitleti opteerimisõigust omavate „Eesti päritolu” isikutena vaid etnilisi eestlasi. Põhjusti, mis tingisid opteerimispõhimõtete ümberhindamise 1920. aasta lõpul, võib kahjuks vaid oletada. Võimalik, et selleks andis muuhulgas alust Tartu rahulepingus sisaldunud opteerimisklausli liberaalne tõlgendamine, mille tulemusena saabus 1920. aasta jooksul ainuüksi N. Venemaalt Eestisse tagasi üle poolteise tuhande mitte-eestlase. Liiatigi pälvis „muulaste” opteerimise temaatika 1920. aasta sügisel negatiivset tähelepanu Eesti ajakirjanduses<sup>151</sup> ning tõusetus teravalt siseministri ja N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni vahelises kirjavahetuses (vt II artikkel).

Mitte-eestlaste opteerimine oli küsimus, mis tekitas siseministri ja opteerimiskomisjoni ametnike vahel kõige suuremaid pingeid. Kui kodakondsuse omistamisel etnilistele eestlastele võisid komisjoniametnikud langetada otsuseid teatud juhtudel iseseisvalt (nt juhul, kui isiku Eesti päritolu ja lojaalsus ei tekitanud kahtlusi), ei soostunud siseminister tegema „muulaste” opteerimise osas komisjonile mingeid mööndusi – kõigi mitte-eestlaste kodakondsustaotlused pidid käima eranditult läbi siseministri laualt (II ja III artikkel). Sama klausel kehtis naasmislubade andmisel mitte-eestlastest sõjapõgenikele.<sup>152</sup>

Teravdatud tähelepanu ei soovitud omistada seejuures üksnes baltisakslaste, vaid teistegi rahvusrühmade esindajate, nagu näiteks etniliste venelaste või juutide tausta kontrollimisele.<sup>153</sup> Sarnaselt baltisakslastele mõjutas neissegi

---

ainult Eesti soost isikute kohta käib ei ole aga kohane väljamaa ees”, vt ERA, f. 14, n. 1, s. 503, l. 285.

<sup>151</sup> Vt nt “Meie opteerimise komisjonid võtavad venelasi Eesti kodanikkudeks”, *Päevaleht*, 18.8.1920, l. 1; “Eesti kodakondsusesse! Pühendus välisministeeriumile”, *Meie Mats*, 28.8.1920, l. 11; [Toimetajaveerg], *Vaba Maa*, 5.10.1920, l. 2.

<sup>152</sup> Vt välisminister I diviisi staabiülemale, 31.5.1920, ERA, f. 957, n. 11, s. 387, l. 224; Siseministeerium välisministrile, 3.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 482, l. 20.

<sup>153</sup> Sarnaselt baltisakslastele esindasid vene rahvusest isikud eestlaste jaoks endiseid võimalolijaid. Umbusku venelaste lojaalsusesse aitas süvendada muuhulgas asjaolu, et selle rahvusrühma esindajaid peeti vastuvõtlikuks nii „punasele” kui ka „valgele” propagandale. Kommunismilembuses kahtlustati 1920. aastatel Eestis (nagu mujal Euroopas) ka juudisoost isikuid, kelle lojaalsus tekitas toonastes ametnikes küsimusi veel teistestki aspektidest. Võrreldes teiste vähemusrahvustega olid juudid Eestis suhteliselt uuistulnukad. Alles 19. sajandi lõpul kujunema hakanud juudi asurkonnaga ei olnud kohalikel elanikel välja kujunenud pikaajalist kooselamise kogemust, mis muutis küsitavaks nende sideme Eestiga ja andis alust kahtlustele, kas juudisoost isikud soovivad Eesti riigi huvides tegutseda. Liiatigi halvendas eestlaste suhtumisi juudisoost kaasmaalastesse valdavalt kaubandussfääris tegutsenud juutidega seostatud spekulandikuvand, mille levimisele aitas kaasa iseseisvuse algusaastatel Eestit kummitanud toidu- ja tarbekaupade puudus ning pöörane hinnatõus. Eesti ühiskonnas vene ja juudi rahvusest isikute suhtes levinud hoiakute kohta vt lähemalt Alenius, *Ajan ihanteiden*.

rahvusrühmadesse kuulunud isikute naasmisvõimalusi otsustusprotsessis osalenud ametnike valmisolek neid oma kogukonnaliikmena tervitada või neisse rahvusrühmadesse kuulunud isikute arvu Eestis kasvatada. Üsna tagasihoidlikuks kujunesid nende mitte-eestlaste väljavaated Eestisse naasta, kelle tulek võis ametnike hinnangul kujuneda riigile majanduslikel või julgeolekukaalutlustel kahjulikuks või kelle side Eestiga ja vajadus Eestisse tagasi pöörduda oli kohalike võimuesindajate arvates küsitav (vt III artikkel).<sup>154</sup>

Etniliste eestlaste eelisseisundist Eestisse rändamisel annab muuhulgas tunnistust siseministri 1921. aasta veebruaris tehtud korraldus saata ilma opteerimisdokumentideta piiripunkti saabunud mitte-eestlased otse piirilt N. Venemaale tagasi, samas kui loata naasnud eestlaste tausta- ja päritolukontroll tuli läbi viia Narva karantiinis.<sup>155</sup>

Soovimatust mitte-eestlaste arvu riigis kasvatada võib näha avaldumas ka 1923. aasta alguses teiste riikide kodanike ning kodakondsuseta isikute suhtes rakendatud sisserändepiirangutes. Ehkki välisriikide kodanike sisserände piiramist võib põhjendada riigis valitsenud majanduskriisi ning üha kasvanud tööpuudusega, olid seatud piirangud suunatud eelkõige sakslaste, venelaste ja juutide sisserände kitsendamisele. See tähendab, et piirata püüti esmajoones nende rahvusrühmade esindajate Eestisse asumist, kelle rahvuskaaslased kuulusid kolme Eesti vähemuspoliitika kontekstis enim tähelepanu pälvinud vähemusrahvuse ridadesse. Nii võisid saksa ja vene rahvusest töötajad saada sisserände- ja pikemaajalisi peatuslubasid vaid juhul, kui nende erialal töötavate isikute järele tunti Eesti tööturul selget vajadust või nende tulek töotas olla riigile “äriliselt kasulik”. Ka juudisoost sisserändajaile, keda ei sidunud Eestiga perekondlikud sidemed, võis edaspidi pikaajalisi peatuslubasid anda vaid juhul, kui tegu oli “soliidsete ja usaldusväärsete ärimeestega” või Eestile majanduslikult kasuliku ja usaldusväärse äri omanikega (I artikkel).

Võib arvata, et Eesti kogurahvastikust märkimisväärse osakaalu moodustanud vene rahvusest isikute (vt alapeatükk 2.4), ja sealhulgas, kodakondsuseta Vene põgenike lisandumisele ei vaadatud tööpuuduses vaevelnud ning pingsalt varasemate valitsejate kultuurimõjudest vabaneda püüdnud Eestis kuigi suure poolehoiduga. Seda enam, et valdavalt venelastega asustatud uute idaalade Eestiga integreerimine ja sealse elanikkonna lojaalsuse kasvatamine nõudis Eesti võimuesindajatelt tõsist tähelepanu (I ja III artikkel).<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Seda näiteks juhul, kui Eesti kodakondsust ja sissesõiduluba taotlenud isik oli viibinud võõrsil väga kaua, nii et tema kunagises kodukandis ei osanud keegi anda tema kohta vajalikku taustateavet; ta ei osanud ametnike andmeil eesti keelt; ning tal ei olnud Eestis varandust ega sugulasi, kes oleksid saanud teda majandusraskustesse sattumise korral toetada, vt nt siseministeerium Rakvere linna politseiülemale, 25.6.1920, ERA, f. 28, n. 2, s. 9824, l. 6; Narva linnavalitsus siseministeeriumile, 20.8.1920, ERA, f. 28, n. 2, s. 6078, l. 15; Tartu maakonna politseiülemale abi siseministeeriumile, 11.9.1920, ERA, f. 28, n. 2, s. 16541, l. 8; Narva linnavalitsus siseministeeriumile, 23.3.1921, ERA, f. 28, n. 1, s. 4784, l. 7; Narva linnavalitsus siseministeeriumile, 23.3.1921, ERA, f. 28, n. 1, s. 249, l. 34; Tartu linnavalitsus siseministeeriumile, 6.4.1921, ERA, f. 36, n. 2, s. 2355, l. 17.

<sup>155</sup> Siseminister sõjaministrile (salajane), 3.2.1921, ERA, f. 14, n. 1, s. 582, l. 3.

<sup>156</sup> Vt lähemalt Alenius, “Petserimaa ja Narvataguse integreerimine”.

Kuivõrd sakslaste osakaal Eesti kogurahvastikust oli Vene vähemusega võrreldes marginaalne, võib selle rahvusühma esindajate sisse- ja väljarände piiramist selgitada eelkõige majanduslike kaalutlustega. Lähikäimine eestlaste ja kohalike sakslaste vahel oli iseseisvunud Eestis minimaalne, mis annab alust näha sisse- ja väljarändepiirangute ajendina Eesti võimuesindajate soovi vähendada mitmeid olulisi kaubandus- ja tööstusettevõtteid juhtinud baltisakslaste võimalusi värvata oma ettevõtetesse tööle kohalike elanike asemel piiri tagant sisse rännanud rahvuskaaslast (I artikkel). Kaudseid püüdeid Eesti majanduse „rahvustamiseks” võib näha ka teiste riikide kodanikest juutide sisse- ja väljarände piiramises. Nii nagu mujal Euroopas, seostus iseseisvunud Eestis valdavalt kaubandussfääris tegutsenud juutidega spekulandikuvand<sup>157</sup>, millest annab kaudselt tunnistust Eestisse rännata soovinud juudiärimeestele esitatud „solidsuse ja usaldusväärsuse” nõue.

Läbiviidud uurimistöö tulemusena võib väita, et sarnaselt teistele Esimese maailmasõja tulemusena tekkinud uutele Euroopa riikidele (vt alapeatükk 5.3), andis iseseisvunud Eesti Vabariigi sisse- ja väljarändepoliitikas 1920. aastate alguses tooni etniliselt homogeense rahvusriigi loomise ideaal. Ehkki Eesti kodanikest vähemusrühvuste esindajaid koheldi toonases Eestis paljude teiste Euroopa riikidega võrreldes liberaalselt, ei olnud võimuesindajad huvitatud Eestis viibinud mitte-eestlaste arvu oluliselt suurendamisest (I ja III artikkel). Võimaluse selleks andis põhjaliku sisse- ja väljarändekontrolli juurutamine ning võimuesindajate otsus jätta endale nii teiste riikide kodanike kui ka Eestist pärit tagasirändajate sõelumisel suhteliselt vabad käed.

Nagu eespool märgitud, võib Eesti võimuesindajate soovi piirata mitte-eestlaste sisse- ja väljarändet seostada nii poliitiliste kui ka majanduslike kaalutlustega. Vähemusrühmadesse kuulunud isikute valmisolek olla lojaalne Eesti rahvusriigile ja tunnustada eestlaste põhimõttelist juhtpositsiooni tekitas Eesti valitsusringkondades 1920. aastate alguses tõsiseid kahtlusi. Küsitava lojaalsusega vähemusesindajate juurdevool oli selgelt vastuolus „rahvustuva” riigi püüetega konsolideerida riigivõimu ning tagada majanduslikku ja poliitilist stabiilsust. Eestlaste suhtumisi mitte-eestlaste sisse- ja väljarändesse halvendas omakorda riigis valitsenud majanduslik kitsikus, mis lõi soodsa pinnase etniliste eelarvamuste levikule ning ajendas sisse- ja väljarändet kureerinud ametnikke võtma meetmeid „rahvusliku” tööturu kaitseks.

Kokkuvõetult võib väita, et Eesti 1920. aastate alguse sisse- ja väljarändepoliitika sobitub mujal Euroopas rakendatud rändepoliitikate üldisesse mustrisse. Nii nagu teistes Euroopa „rahvustuvates” riikides, kalduti iseseisvunud Eestis eelistama riigi enamusrahvusesse kuulunud „rahvuskaaslaste” naasmist, seades piiranguid enamusrahvusest erineva etnilise identiteediga isikute sisse- ja väljarändele (I, III ja IV artikkel).

---

<sup>157</sup> Vt Alenius, *Ajan ihanteiden*, 189–191.

## KOKKUVÕTE

Esimene maailmasõda avas uue ajastu rändeajaloos: seni suhteliselt vaba piiri-ületust hakati kõikjal Euroopas reguleerima ja riikide huvidest lähtuvalt piirama. Olulist rolli mängis sisserändekontrolli juurutamisel sõjajärgne majanduskaos. Kasvava inflatsiooni ning töö- ja toidupuuduse all kannatanud riikide jaoks tähendas sisseränne täiendavat survet juba niigi nappidele ressurssidele. Lisaks viletsale majanduslikule olukorrale mõjutasid valitsuste suhtumist sisserändajatesse suure sõja tulemusena süvenenud usaldamatus riigi enamusrahvusest erinevat etnilist identiteeti kandnud isikute suhtes ning pingsad püüded rahvastikku konsolideerida ja kasvatada elanikkonna lojaalsust. Sõjas kokku varisenud multietniliste impeeriumite varemeile kerkinud uutes rahvusriikides seati esiplaanile enamusrahvuse huvid, kelle keele ja kultuuri säilimist ning majanduslikku ja poliitilist domineerimist võis parimal viisil tagada võimalikult suur etniline homogeensus.

Eesti 1920. aastate sisserändepoliitika sobitub Euroopa toonaste rändepoliitika üldisesse mustrisse. Nagu mujal Euroopas, kajastusid ka Eestis võimuesindajate püüded tagada riigi julgeolekut ning saavutada majanduslikku ja poliitilist stabiilsust sisserändele seatud piirangutes. Näha võib otsest seost rändepiirangute seadmise ning majandusliku surutise süvenemise vahel – riigis viibinud töötute välismaalaste arvu vähendamine ning mittekodanike juurdevoolu piiramine tõusid kõige teravamalt päevakorda Vabadussõja ajal ja vahetult pärast sõja lõppu, ning uuesti 1923. aastal, mil riigi majandust tabas uus surutis. Tööpuuduse kasvades võeti meetmeid „rahvusliku tööturu” kaitseks, seades esimuseks kohaliku elanikkonna huvid.

Riigis valitsenud töö- ja toidupuudus ei mõjutanud pelgalt välismaalaste, vaid ka Eesti territooriumilt pärit isikute sisserändevõimalusi. Suutmatuse kõiki Eestisse naasta soovinuid vastu võtta kajastus ilmekalt 1921. aasta kevadel kehtestatud tagasirändepiirangutes, mil idapiir suleti kõigile neile, kes võisid jääda Eestisse jõudmise järel riigi ülalpidamisele. Tuleb silmas pidada, et lisaks majanduslikule survele kätkes töötuse kasv otsest julgeolekuriski: majanduslikust kitsikusest tingitud rahulolematuse süvenemine võis ärgitada riigivastaste meeleolude levimist, ning seda ajal, mil rahvastiku lojaalsust uue riigi suhtes tuli alles luua ja kasvatada.

Julgeolekuhuvidega võib seostada ka Eesti ametivõimude püüdeid tõkestada riigivastaste isikute sisserännet. Väljasõelutute sekka kuulusid nii otseselt Eesti vägede vastu sõdinud (nt *landeswehrlased* ja punaarmeeelased) kui ka oma vaadetelt Eesti iseseisvuse vastasteks tunnistatud emigrandid (kommunistid, „saksameelsed” jt). Et välistada soovimatute isikute riiki sisenemist, kontrolliti siseministeeriumis kõigi Eestisse naasta soovinute tausta. Ometi võib sedastada, et võrreldes eestlastega oli mitte-eestlaste riigitraudus toonaste ametnike hinnangul üldiselt küsitavam. Mitte-eestlaste suunaline umbusaldus kanaliseerus sisserändepoliitikas. Soovides olla kindel, et tagasirändeluba taotlenud mitte-eestlaste naasmine ei kujune riigile poliitiliselt ega majanduslikult kahjulikuks,

pöörati siseministeeriumis nende varasema tegevuse ja meelsuse väljaselgitamisele teravdatud tähelepanu.

Eesti võimuesindajate püüded piirata mitte-eestlaste sisserännet annavad alust sedastada, et sarnaselt teistele Esimese maailmasõja tulemusena tekkinud uutele riikidele peegeldus Eesti 1920. aastate alguse sisserändepoliitikas etniliselt homogeense rahvusriigi loomise ideaal. Ehkki Eesti kodanikest vähemusrahvuste esindajaid koheldi toonases Eestis paljude teiste Euroopa riikidega võrreldes liberaalselt, ei olnud võimuesindajad huvitatud Eestis viibinud mitte-eestlaste arvu oluliselt suurendama. Eestlaste eelistamine ei väljendunud selge ja ühemõttelise poliitilise platvormina, vaid kajastus eelkõige otsuste langetamise praktikas, mida said siseministrile esitatud andmete ja arvamuste kaudu suunata muuhulgas üksikute ametnike hoiakud ja etnilised eelarvamused. Ehkki lõpliku otsuse sisserändeloa omistamise või sellest keeldumise kohta langetas siseminister, tugines ta seda tehes kohalikest omavalitsustest ja politseiasutustest kogutud teabele.

Teatud juhtudel puudus siseministril üldse otsustusvõimalus. Ei olnud haruldane, et N. Venemaale saadetud opteerimiskomisjoni ja selle osakondade ametnikud jätsid naasmislubade väljastamise siseministeeriumiga kooskõlastamata. Opteerimiskomisjoni isetegevust soosisid segased alluvussuhted, mis andsid välisministeeriumi haldusalas tegutsenud komisjoni esimeestele alust siseministri saadetud palveid ja korraldusi vaidlustada. Kontrollimatu sisseränne tekitas lisakoormust siseministeeriumi loata Eestisse saabunud isikute tausta välja selgitama asunud piirikontrolli- ja politseiametnikele, seda enam, et nii mõnigi teisel pool riigipiiri kodakondsustunnistusega varustatud isik otsustati julgeolekukaalutlustel Venemaale tagasi saata.

1920. aastate esimest poolt võib käsitleda kõige keerulisema, aga ühtlasi kõige olulisema ajajärguna Eesti kahe maailmasõja vahelise perioodi rändeaaloos. Ülesehitusraskustes vaevelnud Eesti Vabariigil ei puudunud üksnes võimekus kõiki Eestisse rännata soovinuid vastu võtta, vaid soovida jättis ka sisserändeotsuste langetamise aluseks olnud kontrollsüsteem. Ometi paisus just nendel aastatel rändevoog Eestisse kõige suuremaks ja riiki saabus kümneid tuhandeid isikuid, kellest enamikul oli Eesti kodanikena õigus võtta igakülgset osa riigi poliitilisest elust.

# KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS

## Arhiiviallikad

Eesti Riigiarhiiv (ERA):

- Fond 1 (Politseitalitus)
- Fond 14 (Siseministeerium)
- Fond 28 (Petrogradi Kontroll-Opteerimise Komisjon)
- Fond 31 (Riigikantselei)
- Fond 33 (Siberi Kontroll-Opteerimise Komisjon)
- Fond 36 (Moskva Kontroll-Opteerimise Komisjon)
- Fond 80 (Riigikogu)
- Fond 495 (Sõjavägede Staap)
- Fond 501 (Piirikontrolli Valitsus)
- Fond 957 (Välisministeerium)
- Fond 1584 (Eesti saatkond Moskvast)
- Fond 1831 (Riigi Statistika Keskbüroo)
- Fond 2124 (Vabadussõja Ajaloo Komitee töökomisjon)
- Fond 2140 (Tähtsamate Asjade kohtu-uurijad)
- Fond 2573 (Narva Linna Kaitseliit ja Komandantuur)

## Ajakirjandus

- Eesti Politseileht (1923)
- Kaja (1919)
- Meie Mats (1920)
- Postimees (1919)
- Päevaleht (1920)
- Rajalane (1919)
- Vaba Maa (1919, 1920)
- Tallinna Teataja (1919, 1920, 1921)

## Publitseeritud allikad

- 1922 a. üldrahvalugemise andmed, vihk I, Rahva demograafiline koosseis ja korteriolud Eestis* (Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo, 1924).
- Asutava Kogu protokollid, I–V istungjärg (1919–1920)
- Eesti lepingud välisriikidega I (1920–1921)* (Tallinn: Välisministeerium, 1923).
- Eesti lepingud välisriikidega II (1922)* (Tallinn: Välisministeerium, 1923).
- Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920: dokumentide kogumik*, koost. Jüri Ant, Eeri Kessel ja Ago Pajur (Rahvusarhiiv, 1999).
- Maanõukogu protokollid 1917–1919* (Tallinn, 1935).
- “Narva karantiinist 1922. aastal läbikäinud isikud”, *Eesti Statistika*, 15 (1923).
- Riigikogu protokollid, I Riigikogu, VIII. istungjärg* (Tallinn, 1922).
- Riigikohtu Administratiivosakonnas 1920.–1927. a. lahendatud küsimusi*, koost. Jüri Valge (Tartu: Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929)
- Riigi Teataja* (Tallinn: Kohtuministeerium, 1918–1940).
- Riigi Teataja*, II osa: välislepingud, muud välissuhtlemisalased õigusaktid ja teadaanded (Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 1993–2010).

## Kirjandus

- Alenius, Kari, *Ajan ihanteiden ja historian rasitteiden ristipainessa: Viron etniset suhteet vuosina 1918–1925* (Rovaniemi: Pohjois Suomen Historiallinen Yhdistys, 2003).
- Alenius, Kari, “Dealing with the Russian Population in Estonia, 1919–1921”, *Ajalooline Ajakiri*, 1/2 (2012), 167–182.
- Alenius, Kari, “Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning idaalade maine Eesti avalikkuses 1920–1925”, *Akadeemia*, 11 (1999), 2301–2322.
- Alenius, Kari, “The Birth of Cultural Autonomy in Estonia: How, Why, and for Whom?”, *Journal of Baltic Studies*, 38: 4 (2007), 445–462.
- Anderson, Malcolm, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World* (Cambridge: Polity Press, 1997).
- Ant, Jüri, *Eesti 1920: iseseisvuse esimene rahuaasta* (Tallinn: Olion, 1990).
- Arendt, Hannah, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973).
- Bade, Klaus J, *Migration in European History* (Malden: Blackwell, 2003).
- Balkelis, Tomas, “In Search of a Native Realm: The Return of World War One Refugees to Lithuania, 1918–1924”, in *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia, 1918–1924*, eds. Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 74–97.
- Barkey, Karen, “Thinking about Consequences of Empire”, in *After Empire: Multi-ethnic Societies and Nation-Building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*, eds. Karen Barkey and Mark von Hagen (Boulder (Colo.); Oxford: Westview Press, 1997), 99–114.
- Berg, Eiki; Verschik, Anna, “Juudid”, *Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud*, toim. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999), 214–222.
- Brubaker, Rogers, “Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging”, *Journal of Interdisciplinary History*, 41: 1 (2010), 62–63.
- Brubaker, Rogers, “Migrations of Ethnic Unmixing in the ‘New Europe’”, *International Migration Review*, 32: 4 (1998), 1047–1065.
- Brubaker, Rogers, “National Homogenization and Ethnic Reproduction on the European Periphery”, in *La teoria sociologica e lo stato moderno: Saggi in onore di Gianfranco Poggi*, eds. Marzio Barbagli and Harvie Ferguson (Il Munio, 2009), 201–221.
- Brubaker, Rogers, “National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe”, *Daedalus*, 124: 2 (1995), 107–132.
- Brubaker, Rogers, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Brüggemann, Karsten, “Die Deutsche Minderheit in Estland und die Konstituierung des Estnischen Staates”, in *Die Deutsche Volksgruppe in Estland: während der Zwischenkriegszeit und aktuelle Fragen des deutsch-estnischen Verhältnisses*, hrsg. Boris Meissner et al (Hamburg: Bibliotheca Baltica, 1997), 13–27.
- Brüggemann, Karsten, “Von der führenden Schicht zur nationalen Minderheit. Zur Klärung der Rolle der estländischen deutschen Minderheit bei der Begründung der Republik Estland 1918–1919”, in *Estland und seine Minderheiten: Esten, Deutsche und Russen im 19. und 20. Jahrhundert* (Lüneburg: Institut Nordostdeutsches Kulturwerk, 1995), 453–478.



- Cattaruzza, Marina, "'Last Stop Expulsion' – The Minority Question and Forced Migration in East-Central Europe: 1918–49", *Nations and Nationalism*, 16:1 (2010), 221–249.
- Crampton, Richard J, *Eastern Europe in the Twentieth Century* (London and New York: Routledge, 1995).
- Dellingshausen, Eduard von, *Kodumaa teenistuses: Eestimaa rüütelkonna peamehe mälestused* (Tallinn: Olion, 1994).
- Kant, Edgar, *Linnad ja maastikud*, koost. Ott Kurs (Tartu: Ilmamaa, 1999).
- Einbund, Karl, *Vaba iseseisev Eesti* (Tartu: Eesti Noorsoo Rahvuslik Liit, 1918).
- Felshtinsky, Yuri, "The Legal Foundations of the Immigration and Emigration Policy of the USSR, 1917–27", *Soviet Studies*, 34 (1982), 327–348.
- Garleff, Michael, "Die Deutschbalten als nationale Minderheit in den unabhängigen Staaten Estland und Lettland", in *Baltische Länder*, hrsg Gert von Pistohlkors (Berlin: Siedler, 2002), 451–550.
- Garleff, Michael, "Die Deutschbaltische Volksgruppe zwischen Anpassung und Widerstand bei der Staatgründung der Republic Estland", *Eesti Teaduste Akadeemia Toimetised. Ühiskonnateadused* (Tallinn: Perioodika, 1991), 4–14.
- Gatrell, Peter, *A Whole Empire Walking: Refugees in Russia during World War I* (Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press, 2005).
- Gatrell, Peter, "War, Population Displacement and State Formation in the Russian Borderlands, 1914–1924", in *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia 1918–1924*, ed. by Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 10–34.
- Haimila, Marjo, "'Kiittämättömät vieraat': Venäläiset pakolaiset Suomessa 1918–1921", *Kuokkavieraiden pidot. Historian marginaalista marginaalihistoriaan*, toim. Jarmo Peltola ja Pirjo Markkola (Tampere: Vastapaino, 1996), 79–103.
- Haimila, Marjo, "Venäläisten pakolaisten surmat Karjalan kannaksen rajaseudulla 1918–1921", *Venäläissurmat Suomessa 1914–22. Osa 2.2. Sotatapahtumat 1918–22*, toim. Lars Westerlund, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3 (2004), 239–251.
- Hanski, Jari, *Juutalaisviha Suomessa 1918–1944* (Helsinki: Ajatus, 2006).
- Hathaway, James C, *The Law of Refugee Status* (Toronto: Butterworths, 1991).
- Hinnom, Arnold, *Põlise vaenlase vastu: soomusrongide diviisi heitlusi landeswehriga* (Tallinn: Uudisleht, 1933).
- Hobsbawm, Eric J, *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Horn, Frank, "Conception and Principles of Citizenship in Modern Western Democracies", in *Citizenship and State Succession, Science and Technique of Democracy*, 21 (Council of Europe, 1998), 39–85.
- Housden, Martyn, "When the Baltic Sea was a 'Bridge' for Humanitarian Action: the League of Nations, the Red Cross and the Repatriation of Prisoners of War between Russia and Central Europe, 1920–22", *Journal of Baltic Studies*, 38.1 (2007), 61–83.
- Introducing Human Geographies*, eds. Paul Cloke et al (London: Hodder Arnold, 2005).
- Issakov, Sergei, "Venelased", *Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud*, toim. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999), 525–539.
- Jakobson, Carl Robert, *Kolm isamaa kõnet: faksiimileväljaanne käsikirjast* (Tallinn: Eesti Raamat, 1991).
- Jansen, Ea, "Baltisakslased", *Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud*, toim. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999), 40–58.
- Jokton, Kopl, *Juutide ajaloost Eestis* (Tartu, 1992).

- Jürgenson, Aivar, "Vabatahtliku ja sunniviisilise migratsiooni dihhotoomiast migratsiooni makro- ning mikroteooriate taustal", *Acta Historica Tallinnensia*, 13 (2008), 92–117.
- Jürgenstein, Anton, *Minu mälestused II* (Tartu: Noor-Eesti, 1927).
- Kadaja, R., "Vähemusrahvused Eestis", *Tähised: eestluse aastaraamat II*, toim. Eduard Roos (Tartu: K. Mattiesen, 1936), 29–55.
- Karjahärm, Toomas, *Ida ja Lääne vahel: Eesti-Vene suhted 1850–1917* (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998).
- Karjahärm, Toomas; Sirk, Väino, *Vaim ja võim. Eesti haritlaskond 1917–1940* (Tallinn: Argo, 2001).
- Katus, Kalev, "Rahvus ja vähemusrahvus", *Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud*, koost. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999), 400–406.
- Klaassen, Olaf-Mihkel, *Eesti Vabariigi konsulaarpoliitika Aasias ja Aafrikas 1918–1940* (Tartu: Tartu Ülikool, 1992).
- Koop, Arnold, *NSV Liidu ja kodanliku Eesti suhted aastail 1920–1928* (Tallinn: Eesti Raamat, 1966).
- Korkiasaari, Jouni, *Suomalaiset maailmalla: Suomen siirtolaisuus ja ulkomaalaiset-mentisajoista tähän päivään* (Turku: Siirtolaisuusinstituuti, 1989).
- Kulu, Hill, *Eestlased maailmas: ülevaade arvukusest ja paiknemisest* (Tartu: Tartu Ülikool, 1992).
- Kulu, Hill, *Eestlaste tagasiränne 1940–1989. Lääne-Siberist pärit eestlaste näitel* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997).
- Kulu, Hill, "Ethnic Return Migration: An Estonian Case", *International Migration*, 36: 3 (1998), 313–336.
- Kulu, Hill, "Suundumisi rändeuuringute metodoloogias: determinismist voluntarismi", *Inimesed, ühiskond ja ruumid: Inimgeograafia Eestis*, toim. Jussi S. Jauhiainen ja Hill Kulu (Tartu: Tartu Ülikooli geograafia instituut, 2000), 63–76.
- Kumer-Haukanõmm, Kaja, *Teisest maailmasõjast tingitud Balti pagulaste probleematika aastatel 1945–1952 Eesti pagulaste näitel* (Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2012).
- Kuparinen, Eero, *Antisemitism in musta kirja: juutalaisvainojen pitkä historia* (Jyväskylä: Atena, 2008).
- Kübarsepp, Eduard, "Vähemusrahvused Eestis", *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim. Hans Kruus (Tartu: Haridusministeeriumi kirjastus, 1926), 1251–1255.
- Laaman, Eduard, *Eesti iseseisvuse sünn* (Stockholm: Vaba Eesti, 1964).
- Legomsky, Stephen, "The Last Bastions of State Sovereignty: Immigration and Nationality Go Global", in *Challenges of Globalization: Immigration, Social Welfare, Global Governance*, ed. Andrew Sobel (London; New York: Routledge, 2009), 43–57.
- Leitzinger, Antero, *Ulkomaalaispoliitika Suomessa 1812–1972* (Helsinki: East-West, 2008).
- Leps, Ando, *Kui Eestit valitsesid juristid: välismaise professuuri panus Eesti rahvusest juristide kasvatamisel Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas aastatel 1889–1938. Eesti juristid poliitikas 1917–1940 ja nende hilisem saat* (Tallinn: Ortwil, 2009).
- Lohr, Eric, *Russian Citizenship: from Empire to Soviet Union* (Cambridge (Mass.); London: Harvard University Press, 2012).
- Lucassen, Jan; Lucassen, Leo, "Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives", in *Migration, Migration History, History: Old Paradigms*

- and *New Perspectives*, eds. Jan Lucassen and Leo Lucassen (Bern: Peter Lang, 2005), 9–39.
- Luiga, Georg Eduard, *Eesti-Saksa wahekord Baltimaal* (Tallinn: Rahvaülikool, 1919).
- Lüüs, Aadu, “Esimene kuu Saksa okupatsiooni Tallinnas: päevaraamatu lehed”, *Mälestused iseseisvuse võitluspäevilt, I* (Tallinn: Rahvaülikool, 1927).
- Maamägi, Viktor, *Uut elu ehitamas: Eesti vähemusrahvus NSV Liidus (1917–1940)* (Tallinn: Eesti Raamat, 1980).
- Maddison, Eugen, *Die Estnische Staatsbürgerschaft* (Tallinn, Keisermann, 1929).
- Made, Vahur, “Eesti ja Rahvasteliit 1918–1925”, *Kaks algust: Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad*, toim. Jüri Ant (Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998).
- Made, Vahur, *Külasena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919–1946* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999).
- Marrus, Michael R, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century* (New York; Oxford: Oxford University Press, 185).
- Massey, Hugh, *UNHCR and De Facto Statelessness: Legal and Protection Policy Research Series* (UNHCR, 2010).
- Matthews, Mervyn, *The Passport Society: Controlling Movement in Russia and the USSR* (Boulder; Oxford: Westview Press, 1993).
- Medijainen, Eero, “Optieren für Estland – eine freiwillige oder eine erzwungene Migration 1920–1923?”, in *Estland und Russland. Aspekte der Beziehungen beider Länder*, toim. Olaf Mertelsmann (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2005), 193–211.
- Medijainen, Eero, *Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940* (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997).
- Meessen, Karl Matthias, *Die Option der Staatsangehörigkeit* (Berlin: Dunker und Humboldt, 1966).
- Mendelsohn, Ezra, *The Jews of East Central Europe between the World Wars* (Bloomington: Indiana University Press, 1983).
- Mertelsmann, Olaf, “Ida-Virumaale sisserändamise põhjused pärast Teist maailmasõda”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2007), 51–74.
- Moch, Leslie Page, “Dividing Time: an Analytical Framework for Migration History Periodization”, in *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, eds. Jan Lucassen and Leo Lucassen (Bern: Peter Lang, 2005), 41–56.
- Moch, Leslie Page, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press, 2003).
- Mothander, Carl, *Parunid, eestlased ja enamlased* (Tartu: Ilmamaa, 1997).
- Nationalism: a Report by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*, ed. Edward Hallett Carr (London; New York: Oxford University Press, 1939).
- Nevalainen, Pekka, *Punaisen myrskyn suomalaiset: suomalaisten paot ja paluumuutot idästä 1917–1939* (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2002).
- Nevalainen, Pekka, *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä. Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939* (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 1999).
- Nigol, August, *Eesti asundused ja asupaigad Wenemaal* (Tartu: Postimees, 1918).
- Oltmer, Jochen, “Migration and Public Policy in Germany, 1918–1939”, in *Crossing Boundaries: The Exclusion and Inclusion of Minorities in Germany and America*, ed. Larry Eugene Jones (New York, Oxford: Berghahn Books, 2001), 50–69.
- Pearson, Raymond, *National Minorities in Eastern Europe, 1848–1945* (London: Macmillan Press, 1983).
- Piip, Ants, *Rahvusvaheline õigus* (Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1936).

- Pilve, Eli; Saueauk, Meelis, "Eesti kodanike opteerimisest pärast Tartu rahulepingu sõlmimist", *Akadeemia*, 10–11 (2009), 1937–1968; 2145–2155.
- Priedite, Aija, "Latvian Refugees and the Latvian Nation State during and after World War One", in *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia, 1918–1924*, eds. Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 35–52.
- Pöder, Annemari, *Ränkraske tagasitee koju: eestlaste opteerimine Siberis* (Tartu: Tartu Ülikool, 2011).
- Pölötskei, Ferenc, *Hungary after Two Revolutions (1919–1922)* (Budapest: Akademiai kiadó, 1980).
- Rauch, Georg von, *The Baltic States: The Years of Independence, 1917–1940* (London: Hurst, 1987).
- Rei, August, *Mälestusi tormiselt teelt* (Tallinn: Eesti Päevaleht, 2010).
- Reiman, Hugo, "Riikkondsuse vahetamine", *Eesti Statistika*, 110 (1931), 1–4.
- Rohtmets, Helen, *Eesti kodakondsuse kujunemine: põhimõtted ja praktika* (Tartu: Tartu Ülikool, 2005).
- Rohtmets, Helen, "Talendid Koju 1920–1923: Tagasi tuli tuhandeid", *Horisont*, 3 (2012), 10–14.
- Roter, Petra, "Locating the 'Minority Problem' in Europe: A Historical Perspective", *Journal of International Relations and Development*, 4: 3 (2001), 221–249.
- Simpson, sir John Hope, *The Refugee Problem: Report of a Survey* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1939).
- Staden, Berndt von, *Lõpp ja algus: mälestused 1939–1963* (Tallinn: Olion, 2005).
- Staden, Berndt von, *Mälestusi kadunud maailmast: noorusaastad Baltikumis 1919–1939* (Tallinn: Huma, 2004).
- Tammaru, Tiit; Kumer-Haukanõmm, Kaja; Anniste, Kristi, "The Formation and Development of the Estonian Diaspora", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 7 (2010), 1157–1174.
- Thorpe, Julia, "Belonging in Austria: Citizens, Minorities and Refugees in the Twentieth Century", in *Europe: New Voices, New Perspectives*, ed. Matt Killingsworth (Melbourne: The Contemporary Europe Research Centre, University of Melbourne, 2007), 90–104.
- Tilly, Charles, "Reflections on the History of European State-Making", in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly (Princeton: Princeton University Press, 1975), 3–83.
- Tooms, Anatol, "Opteerimisliikumine ja Eestisse jõudnud optandid", *Eesti Statistika*, 5 (1922), 5–19.
- Valitsusasutiste tegevus 1918–1934* (Tallinn: Riigi Trükikoda, 1934).
- Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918–1940. Dokumente ja materjale*, koost. Anni Matsulevitš (Tallinn: Olion, 1993).
- Valge, Jaak, "20. sajand: kas Eestil on põhjust vabandada?", *Horisont*, 1 (2007), 15–19.
- Valge, Jaak, *Lahtirakendamise: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918–1924* (Tallinn: Rahvusrhiiv, 2003).
- Valge, Jaak, "The Tartu Peace Treaty and the Economic Development of the Republic of Estonia", in *Emancipation and Interdependence, The Baltic States as New Entities in the International Economy, 1918–1940* (Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis, Studia Baltica Stockholmiensa, 1994), 177–191.
- Verzijl, Jan Hendrik Willem, *International Law in Historical Perspective: Nationality and Other Matters Relating to Individuals*, Vol. 5 (Leiden: A. W. Sijthoff, 1972).

- Viikberg, Jüri, “Vähemusrahvus: terminist, selle tähendusest ja kasutamisest”, *Keel ja Kirjandus*, 3 (2001), 197–201.
- Weeks, John Robert, *Population: an Introduction to Concepts and Issues* (Belmont: Wadsworth Thomson Learning, 1999).
- Zielinski, Konrad, “Population Displacement and Citizenship in Poland, 1918–24”, in *Homelands: War, Population and Statehood in Eastern Europe and Russia, 1918–1924*, eds. Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 98–118.
- Zweig, Stefan, *Eilne maailm: eurooplase mälestused* (Tallinn: Eesti Raamat, 1988).

## **SUMMARY:**

### **Immigration Policy of the Republic of Estonia in 1920–1923**

This PhD thesis studies the immigration policy of the Republic of Estonia from the year 1920 to 1923. This was the period when the greatest wave of immigration occurred into the interwar Estonia. In these few years, the elites of the newly established Estonian state had not only to deal with the immigration of foreigners but also to arrange the repatriation of tens of thousands of persons of Estonian origin. The aim of the study is to examine the Estonian immigration policy of the period, relating it with other fields of politics and with the broader framework of state-building. An overview is given of the system established for background checks on immigrants as well as of the arrangement of the largest immigration flow, the repatriation of emigrants from Soviet Russia. An answer is sought to the question, what were the main principles that the Estonian politicians and officials followed when deciding upon the issuing of entry permits to persons wanting to return or to move to Estonia.

The thesis is composed of four articles that have been previously published in peer-reviewed journals, and of an introductory outline. In the first article the principles influencing decisions made regarding the immigration of foreigners (that is, citizens of other states as well as persons without citizenship) are studied in comparison with immigration policies implemented in other European states in the early 1920s. The article discusses the travel opportunities of the Russian refugees as well as the factors leading up to introduction of strict immigration restrictions in Estonia in 1923.

The second article focuses on the process of granting Estonian citizenship to Estonian emigrants residing in Soviet Russia and of arranging their re-emigration to Estonia. Special attention is given to problems that arose for Estonian state authorities in connection with the arrangement of the repatriation process. It is important to note that when compared with other immigration flows the repatriation of Estonian emigrants from Soviet Russia involved the biggest number of people – the number of persons who filed an application to return to Estonia via the Estonian repatriation commission and its departments in the early 1920s has been estimated to exceed 105 000. Of all the applicants, nearly 80 000 were provided with an opportunity to return, which was used by approximately 45 000 emigrants residing in Soviet Russia.

In the third article the state-organized return migration to Estonia is examined with a focus on the significance of ethnicity in the return migration policy applied by the Estonian authorities in the early 1920s. The arguments used in official and public discussions on the return of non-Estonians are discussed with a focus to the question, how these attitudes varied for different ethnic groups.

The fourth article studies the Estonian citizenship and immigration policy towards the Baltic Germans who were beyond the state's borders at the end of

1918 when the first law on Estonian citizenship was enforced. The aim of the article is to illustrate how the activities of the Baltic Germans at the time of the German occupation in 1918, and in particular, during the Estonian War of Independence, influenced the opportunities of emigrants of German ethnicity to return to Estonia in the early 1920s.

As a result of the research, it can be argued that the immigration policy of the Republic of Estonia in the early 1920s fits into the general pattern of the immigration policies implemented by other European states at that time. As elsewhere in Europe, the endeavours of Estonian authorities to guarantee national security and to achieve economic and political stability led to a strict immigration control. The research established a direct correlation between the deterioration of the economic situation and the introduction of restrictions on immigration. The most strenuous attempts to restrict the immigration of foreign citizens to Estonia were made during the years directly following the proclamation of independence, and again in 1923 when the economy was hit with a new depression. Increasing unemployment led to the introduction of measures to protect the national labour market from external influences: priority was given to the local population.

Furthermore, the shortage of jobs and consumables also affected the opportunities of persons of Estonian origin to return to their historical homeland. The incapacity of the Estonian state to receive all of the people who wanted to return was reflected vividly in restrictions set to the repatriation of Estonian emigrants from Soviet Russia in 1921: entry was denied to those who would most probably have faced unemployment in Estonia and remained on the state maintenance if they had returned. Security risks arising from the increasing unemployment were also taken into account: a rise in economic distress could have nurtured anti-state resentment in times when the loyalty of the state's population towards the newly established Estonian state and its authorities was in need of being assured and enhanced.

An aspiration of Estonian authorities to assure the political stability also explains the attempts to bar the entrance of persons who were known for their disloyalty to the new state. In this connection, persons who had fought against the Estonian army during the War of Independence in the lines of *Baltische Landeswehr* or the Red Army should be mentioned, as well as those who had disapproved the establishment of the Estonian state (e.g. communists, certain groups of Baltic German emigrants etc). In order to rule out their entrance, system of thorough background checks was introduced by the Ministry of Internal Affairs. Although it was aimed to control the background of all of persons who applied for an entry permit into Estonia, the research has shown that the loyalty of non-Estonians raised more doubts in Estonian administrative circles in the early 1920s than that of ethnic Estonians. While admitting the liberal character of the Estonian minority policy, the distrust that was felt towards the national minorities in the Estonian society seems to have affected the implementation of the immigration policy. Attempts to restrain the immigration of non-Estonians give reason to argue that an aspiration to strive for the establish-

ment of an ethnically homogeneous national state – an ideal that was followed in most of the new states that were established in Europe after the First World War – was also reflected in the Estonian immigration policy. As in other European states, the increase in numbers of people belonging to the national minorities was perceived as a threat to the stability of the state, and thus as an obstacle to state-building efforts of the new authorities. The preference of ethnic Estonians was not framed as an explicit political platform but was reflected first of all in the decision-making process. Taking into account that the decisions regarding the issuance of entry permits were made by the Minister of Internal Affairs on the basis of inquiries made to the law enforcement authorities and local municipalities from which the emigrant claimed to have originated, the influence of personal opinions and ethnic biases of individual officials on decisions made on the issuance of entry permits to non-Estonians cannot be neglected. Furthermore, it can be assumed that negative attitudes towards the return of non-Estonians in the Estonian society were further aggravated by the crisis the Estonian economy was facing at that time: in the condition of shortage of consumables and jobs, the return of ethnic Estonians was preferred.

In certain cases, however, decisions on granting entry permits into Estonia slipped from the hands of central state authorities leading to an uncontrolled influx of people. It was not rare that the officials of the repatriation commission in Moscow and its departments ignored the obligation to consult the Ministry of Internal Affairs on the issuance of entry permits to emigrants in Soviet Russia. The ambition of repatriation commissioners to decide independently on immigration matters was for them justified by the fact that the commission was created by a government decree and began its function under the supervision of the Ministry of Foreign Affairs. The lack of a direct line of subordination provided the ambitious leaders of the repatriation commission with an opportunity to disobey the orders and prescriptions compiled in the Ministry of Internal Affairs. As a result, the arrival of persons with an unclear background occurred, producing extra work for the police and border control authorities.

Consequently, the early 1920s could be considered as the most complicated but also the most important years in the immigration history of interwar Estonia. It was an era when the Estonian authorities had to arrange the reception of the largest immigration flows. The Republic of Estonia which had just emerged from a war with Soviet Russia and was only just building up its public sector, suffering simultaneously from economic hardship and ever-increasing unemployment, was not prepared to arrange for and support the vast wave of re-emigration. Furthermore, the organization of state affairs in arranging the repatriation process left a lot to be desired. Nevertheless, within a few years tens of thousands of people arrived in Estonia. A majority of them, consisting of the returning emigrants, were provided not only with an entry permit but also the Estonian citizenship.



## ELULOOKIRJELDUS

**Nimi:** Helen Rohtmets  
**Sünniaeg:** 19.12.1977  
**Kodakondsus:** Eesti  
**Aadress:** Ajaloo ja arheoloogia instituut, Tartu Ülikool, Lossi 3, Tartu 50090  
**E-post:** helen.rohtmets@ut.ee

### Hariduskäik:

2005–2013 Doktoriõpe, Ajaloo ja arheoloogia instituut, Tartu Ülikool  
2004–2005 MA, Ajaloo osakond, Tartu Ülikool  
1997–2003 BA, Ajaloo osakond, Tartu Ülikool

### Publikatsioonid:

- Rohtmets, Helen**, “Suletud uksed: Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastatel”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2013), 55–78.
- Rohtmets, Helen**, “The Significance of Ethnicity in the Estonian Return Migration Policy of the Early 1920s”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 40: 6 (2012), 895–908.
- Rohtmets, Helen**, “Talendid Koju 1920–1923: tagasi tuli tuhandeid”, *Horisont*, 3 (2012), 10–14.
- Rohtmets, Helen**, “The Repatriation of Estonians from Soviet Russia in 1920–1923: a Test of Estonian Citizenship and Immigration Policy”, *Journal of Baltic Studies*, 42: 2 (2011), 169–187.
- Rohtmets, Helen**, “Vergeltung am Erzfeind? Die Staatsbürgerschaftsfrage der Deutschbalten in der neugegründeten Republik Estland”, *Forschungen zur baltischen Geschichte*, 6 (2011), 141–162.
- Rohtmets, Helen**, “Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2010), 37–57.
- Goederle, Wolfgang, **Rohtmets, Helen** et al, “Forms and Trajectories of Political Participation”, in *Citizenships and Identities: Inclusion, Exclusion, Participation*, ed. Ann Kathrine Isaacs (Pisa: Pisa University Press, 2010), 13–30.
- Amelang, James; **Rohtmets, Helen** et al, “Paths to Gender”, in *Paths to Gender: European Historical Perspectives on Women and Men*, eds. Carla Salvaterra and Berteke Waaldijk (Pisa: Pisa University Press, 2009), 31–61.
- German, Kieran, **Rohtmets, Helen** et al, “Discrimination, Tolerance and Institutions in European History”, in *Discrimination and Tolerance in Historical Perspective*, ed. Guðmundur Hálfðanarson (Pisa: Pisa University Press, 2009), 41–76.
- Rohtmets, Helen**, “Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ajalugu”, *Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Institutsiooni ajalugu aastail 1989–2008*, toim Viktor Niitsoo (Tallinn: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2008), 17–137.

- Rohtmets, Helen**, “Birth of a State: Formation of Estonian Citizenship 1918–1922”, in *Citizenship and Minorities in Historical Perspective* (Pisa: Pisa University Press, 2006), 289–304.
- Rohtmets, Helen**, “Kak raspoznavali svoih, kogda sozdavali respubliku?”, *Gorizontõ Estonii* (2006), 64–69.
- Rohtmets, Helen**, “Kuidas omad vööraste seast üles leiti kui vabariik loodi?”, *Lehed ja tähed: looduse ja teaduse aastaraamat* (MTÜ Loodusajakiri, 2006), 148–157.

## CURRICULUM VITAE

**Name:** Helen Rohtmets  
**Date of birth:** 19.12.1977  
**Citizenship:** Estonian  
**Address:** Institute of History and Archaeology, University of Tartu,  
Lossi 3, Tartu 50090, Estonia  
**E-mail:** helen.rohtmets@ut.ee

### Education:

2005–2013 PhD student, Institute of History and Archaeology, University of Tartu  
2004–2005 MA, Department of History, University of Tartu  
1997–2003 BA, Department of History, University of Tartu

### Publications:

- Rohtmets, Helen**, “Suletud ukSED: Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastatel”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2013), 55–78.
- Rohtmets, Helen**, “The Significance of Ethnicity in the Estonian Return Migration Policy of the Early 1920s”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 40: 6 (2012), 895–908.
- Rohtmets, Helen**, “Talendid Koju 1920–1923: tagasi tuli tuhandeid”, *Horisont*, 3 (2012), 10–14.
- Rohtmets, Helen**, “The Repatriation of Estonians from Soviet Russia in 1920–1923: a Test of Estonian Citizenship and Immigration Policy”, *Journal of Baltic Studies*, 42: 2 (2011), 169–187.
- Rohtmets, Helen**, “Vergeltung am Erzfeind? Die Staatsbürgerschaftsfrage der Deutschbalten in der neugegründeten Republik Estland”, *Forschungen zur baltischen Geschichte*, 6 (2011), 141–162.
- Rohtmets, Helen**, “Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis”, *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2010), 37–57.
- Goederle, Wolfgang, **Rohtmets, Helen** et al, “Forms and Trajectories of Political Participation”, in *Citizenships and Identities: Inclusion, Exclusion, Participation*, ed. Ann Kathrine Isaacs (Pisa: Pisa University Press, 2010), 13–30.
- Amelang, James; **Rohtmets, Helen** et al, “Paths to Gender”, in *Paths to Gender: European Historical Perspectives on Women and Men*, eds. Carla Salvaterra and Berteke Waaldijk (Pisa: Pisa University Press, 2009), 31–61.
- German, Kieran, **Rohtmets, Helen** et al, “Discrimination, Tolerance and Institutions in European History”, in *Discrimination and Tolerance in Historical Perspective*, ed. Guðmundur Hálfðanarson (Pisa: Pisa University Press, 2009), 41–76.
- Rohtmets, Helen**, “Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ajalugu”, *Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Institutsiooni ajalugu aastail 1989–2008*, toim Viktor Niitsoo (Tallinn: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2008), 17–137.

- Rohtmets, Helen**, “Birth of a State: Formation of Estonian Citizenship 1918–1922”, in *Citizenship and Minorities in Historical Perspective* (Pisa: Pisa University Press, 2006), 289–304.
- Rohtmets, Helen**, “Kak raspoznavali svoih, kogda sozdavali respubliku?”, *Gorizontõ Estonii* (2006), 64–69.
- Rohtmets, Helen**, “Kuidas omad vööraste seast üles leiti kui vabariik loodi?”, *Lehed ja tähed: looduse ja teaduse aastaraamat* (MTÜ Loodusajakiri, 2006), 148–157.

## DISSERTATIONES HISTORIAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Olaf-Mihkel Klaassen.** Eesti Vabariigi konsulaarpoliitika Aasias ja Aafrikas 1918–1940. Tartu, 1991.
2. **Jüri Linnus.** Maakäsitöölised Eestis 16. sajandist kuni 19. sajandini. Tartu, 1991.
3. **Vahur Made.** Eesti ja rahvasteliit. Tartu, 1999.
4. **Martin Hallik.** Tartu ülikooli õppejõudude ja kasvandike osast humanitaar-orientalistikas (1802–1940). Tartu, 2001.
5. **Anti Selart.** Liivimaa ja Vene 13. sajandil. Uurimus poliitilisest ajaloost. Tartu, 2002.
6. **Aldur Vunk.** Ristisõjad ja palverännakud Eestis 12.–16. sajandil. Uurimus nende iseloomust ja alatüüpidest. Tartu, 2003.
7. **Andres Andresen.** Luterlik territoriaalkirik Eestimaal 1710–1832. Riigivõimu mõju kirikuvalitsemisele, -institutsioonidele ja -õigusele. Tartu, 2004.
8. **Katri Raik.** Eesti- ja Liivimaa kroonikakirjutuse kõrgaeg 16. sajandi teisel poolel ja 17. sajandi alul. Tartu, 2004.
9. **Aigi Rahi-Tamm.** Teise maailmasõja järgsed massirepressioonid Eestis: allikad ja uurimisseis. Tartu, 2004.
10. **Anu Raudsepp.** Ajaloo õpetamise korraldus Eesti NSV eesti õppekeelega üldhariduskoolides 1944–1985. Tartu, 2005.
11. **Lea Leppik.** Tartu ülikooli teenistujate sotsiaalne mobiilsus 1802–1918. Tartu, 2006.
12. **Karin Hiiemaa.** Aafrika retseptsioon eestikeelses trükisõnas (kuni 1917). Tartu, 2006.
13. **Людмила Дубьева.** Историческая наука в Тартуском университете в конце XIX – начале XX вв. Тарту, 2006.
14. **Sirje Tamul.** Eraalgatuslikest stipendiumidest Tartu Ülikoolis 1802–1918. Tartu, 2007.
15. **Marten Seppel.** Näljaabi Liivi- ja Eestimaal 17. sajandist 19. sajandi alguseni. Tartu, 2008.
16. **Mati Krõönström.** Eesti sõjaväe juhtivkoosseis Vabadussõjas 1918–1920. Tartu, 2008.
17. **Märt Läänemets.** *Gaṇḍavyūha-sūtra* kui ajalooallikas. Tartu, 2009.
18. **Epi Tohvri.** Valgustusideede mõju Tartu arhitektuurikultuurile 19. sajandi alguses. Tartu, 2009.
19. **Indrek Paavle.** Kohaliku halduse sovetiseerimine Eestis 1940–1950. Tartu, 2009.
20. **Aivar Põldvee.** Bengt Gottfried Forselius ja rahvahariduse lätted Eesti- ja Liivimaal. Tartu, 2010.

21. **Vladimir Sazonov.** Die Königstitel und -epitheta in Assyrien, im Hethiterreich und in Nordsyrien (*Ugarit, Emar, Karkemiš*) in der mittellassyrischen Zeit: Strukturelle Gemeinsamkeiten, Unterschiede und gegenseitige Beeinflussung. Tartu, 2010.
22. **Andres Seene.** Eesti sõjaväe ohvitseride ettevalmistamise süsteemi kujunemine ja areng 1919–1940. Tartu, 2011.
23. **Piret Õunapuu.** Eesti rahva muuseumi loomine ja väljakujunemine. Tartu, 2011.
24. **Ilmar Rootsi.** Hunt ja inimene: suhted Eestis XVIII sajandi keskpaigast XIX sajandi lõpuni. Tartu, 2011, 282 lk.
25. **Kaja Kumer-Haukanõmm.** Teisest maailmasõjast tingitud Balti pagulaste problemaatika aastatel 1945–1952 Eesti pagulaste näitel. Tartu, 2012, 202 lk.
26. **Meelis Maripuu.** Omavalitsuseta omavalitsused Halduskorraldus Eestis Saksa okupatsiooni ajal 1941–1944. Tartu, 2012, 332 lk.
27. **Kaarel Vanamõlder.** Kommunikatsiooniväli Rootsi Läänemere-provintsid 17. sajandi lõpul – Revalsche Post-Zeitung varauusaegse informatsioonikandjana. Tartu, 2012, 221 lk.
28. **Laine Randjärv.** Loovisiksuse roll Eesti laulupeoliikumises aastatel 1940–1980. Tuudur Vettiku ja Roland Laasmäe epistolaarse pärandi põhjal. Tartu, 2013, 305 lk.
29. **Meelis Saueauk.** Nõukogude julgeolekuorganite ja Eestimaa Kommunistliku Partei koostöö Eesti sovetiseerimisel aastatel 1944–1953. Tartu, 2013, 355 lk.
30. **Ivo Juurvee.** Riigisaladuse kaitse Eesti Vabariigis 1918–1940. Tartu, 2013, 282 lk.
31. **Mari Nõmmela.** Stiiliajaloolise ja marksistliku käsitluse konflikt Voldemar Vaga kunstiajalookirjutuses 20. sajandi II poolel. Tartu, 2013, 213 lk.
32. **Kristi Kukk.** Väikerahvuste ajalookäsitluste genees ja narratiivid: Eesti võrdluses teiste Põhjala ja Baltikumi mittedominantsete rahvustega 19. sajandist kuni Teise maailmasõjani. Tartu, 2013, 180 lk.